



DE FINANCIËLE SITUATIE VAN DE VLAAMSE LOKALE BESTUREN

STATISTISCH OVERZICHT
VAN 2020 EN HET
MEERJARENPLAN
2020-2025



Inhoudstafel

INLEIDING	3
VLAAMSE LOKALE BESTUREN	4
VLAAMSE GEMEENTEN	5
Exploitatie-uitgaven	5
Exploitatie-ontvangsten	10
Investerings	14
Evenwicht	15
Liquiditeitenbudget	16
Impact van de Covid-19-crisis op de meerjarenplannen van de Vlaamse gemeenten	17
VLAAMSE PROVINCIËS	21
Exploitatie-uitgaven	21
Exploitatie-ontvangsten	23
Investerings	25
Evenwicht	25
Liquiditeitenbudget	26
CONCLUSIE	27
BIJLAGE	28
Evolutie personeelsaantal bij lokale besturen	28



Inleiding

Het mondkapje is zowat het symbool van de nauwe band tussen lokale besturen en hun burgers. Als eerste aanspreekpunt staan lokale besturen klaar om hun inwoners tegen Covid-19 te beschermen. Burgemeesters en schepenen krijgen er de aandacht mee die ze terecht verdienen. Want soms wordt nog te weinig stilgestaan bij welke verantwoordelijkheden steden en gemeenten op zich nemen bij zulke uitzonderlijke gebeurtenissen.

Lokale besturen sprongen in de bres voor hun oudere bevolking door boodschappendiensten te organiseren. Zieken werden opgevangen. Het verzorgend personeel kreeg een bed. Kansarme gezinnen bleven niet in de kou staan. Lokale handelaars werden ondersteund met aankoopbonnen in een lokale munt.

Lokale besturen hebben vele hefboomen in handen om hun burgers en bedrijven door deze moeilijke periode te loodsen. Dit zal ook nodig zijn. Want we weten ondertussen dat Covid-19 het dagelijkse leven en onze economie langer zal treffen dan eerst gedacht. Deze ongeziene crisis is voor sommige ondernemers ongemeen hard. Cafés en restaurants zorgen voor een sfeervol leven in een gemeente, maar vele horeca-uitbaters vrezen dat ze deze crisis niet overleven. Gemeenten bekijken hoe ze het leed kunnen verzachten met bijvoorbeeld een ruimer terrasbeleid of lichtere taksen.

Covid-19 zal helaas ook voor een toename van het aantal werklozen zorgen. De crisis zal nog meer gezinnen in een penibele financiële situatie duwen. Ook dreigt er vereenzaming bij heel wat mensen. Ondanks dat de OCMW's het de voorbije jaren al drukker hadden, zullen ze nu nog meer aanvragen voor steun te verwerken krijgen.

De financiële impact van Covid-19 op de lokale besturen in 2020 zal niet min zijn. De uitgaven van de lokale maatregelen nemen onverwachte proporties aan. Gestegen kosten houden mogelijk nog een tijdje aan. Aan de andere kant staan vooral de fiscale inkomsten zwaar onder druk door de economische weerslag van deze pandemie. En die impact zal jaren langer doorwerken (zie kaderartikel op blz 17 voor meer details).

Belfius Research ontwikkelde een nieuw model om de impact van deze gezondheidscrisis op onder meer de fiscale ontvangsten voor gemeenten en provincies in te schatten. Zij hadden nog maar net hun nieuwe beleidsplannen opgemaakt voor 2020-2025 toen de gezondheidscrisis toesloeg. Die meerjarenplannen vormen dan ook het vertrekpunt voor deze Belfius-analyse, met focus op de financiële cijfers van 2020 en de oorspronkelijke trend voor 2020-2025.

In welke uitgaven of ontvangsten zullen lokale besturen op termijn de crisis rechtstreeks voelen? U krijgt in onze beschrijving een algemeen inzicht in de financiële realiteit van Covid-19 voor de gemeenten en provincies.

Intussen is het onafwendbaar dat de meerjarenplannen van de Vlaamse lokale besturen in mindere of meerdere mate hertekend moeten worden. De ambities zijn groot, met 2 miljard euro meer investeringsengagements. Vallen deze plannen in het water, eenmaal de factuur van Covid-19 gepresenteerd wordt? Dat zou bijzonder jammer zijn, want keer op keer blijkt hoezeer overheidsinvesteringen heilzaam zijn voor een economie in moeilijkheden.

Niet alleen Covid-19 weegt op de meerjarenplannen. Ook de pensioenboemerang die we bij onze vorige studie Lokale Financiën onder de aandacht brachten, komt in deze legislatuur nog in alle hevigheid op de meerderheid van de besturen af. Bovendien hebben lokale besturen al jarenlang te kampen met steeds trager groeiende inkomsten, een evolutie die nu zelfs nog verder versterkt.

We hopen u met deze uitzonderlijke Belfius-analyse een algemeen inzicht te geven in de financiële cijfers van 2020, de trends in de meerjarenplannen en de financiële realiteit van Covid-19. Anderzijds willen we u ook inspireren met oplossingen om de lokale financiën en de lokale economie op een gezonde manier draaiende te houden in deze snel veranderende wereld.

De cijfers over de meerjarenplannen komen uit de open data van het Agentschap Binnenlands Bestuur. Een uitgebreide analyse van de ramingen voor gemeenten en hun verbonden BBC-besturen leest u op lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/basisgegevens/inleiding



Vlaamse lokale besturen

Gemeenten en provincies vormen de kern van de lokale sector. We nemen daarom in de volgende hoofdstukken de trends in hun meerjarenplannen onder de loep en geven aan waar de impact van de Covid-19-crisis zal te voelen zijn.

Het exploitatiebudget vormt een goede graadmeter voor het financieel gewicht van gemeenten en provincies met hun verbonden lokale besturen. Exploitatie-uitgaven zijn in 2020 goed voor 71% van de totale uitgaven en worden verder aangevuld met zowel uitgaven voor kredietaflossing als met investeringsuitgaven.

Impact Covid-19

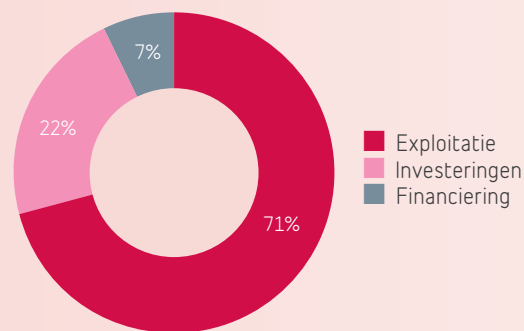
Deze studie focust op de financiële cijfers 2020 zoals de gemeenten die voorzien hadden in hun meerjarenplannen 2020-2025, vòòr de Covid-19-crisis toesloeg.

In welke onderdelen ervan de lokale besturen mogelijk de impact voelen van de crisis zullen we doorheen deze financiële analyse in afzonderlijke kaders aangeven. Er is zowel het onmiddellijke effect in 2020 van de maatregelen die de gemeenten namen om de situatie het hoofd te bieden. Dit leidt tot extra uitgaven en gemiste inkomsten. Maar evengoed zal de economische weerslag van deze crisis de komende jaren aanhouden.

Lokale besturen zullen vaststellen dat de Covid-19-crisis in de eerste plaats invloed heeft op het exploitatiebudget van de Beleids- en Beheerscyclus (BBC). Die dan in afgeleide volgorde eventueel een neerwaartse impact op de financiering en de investeringen kan hebben.

Een simulatie van de macro-economische effecten van deze crisis op de eerste jaren van het meerjarenplan vindt u achteraan bij deze studie, waarbij de impact op de verschillende onderdelen van uitgaven en inkomsten geschat zijn.

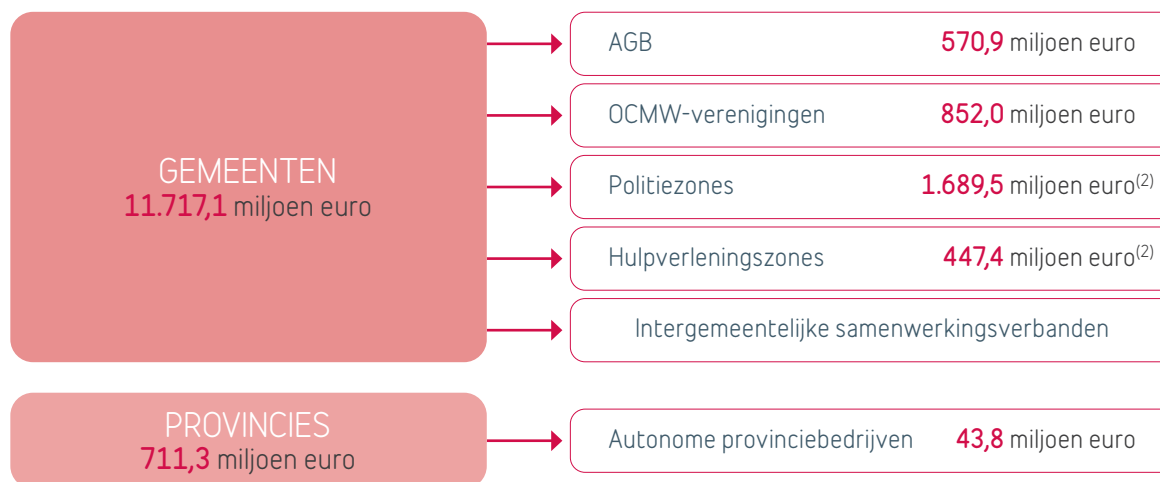
Samenstelling uitgaven - Budget 2020



Vlaanderen telt in 2020:

- 300 gemeentebesturen (met hun OCMW's)
- 5 provincies
- meer dan 150 autonome gemeentebedrijven (AGB)
- 15 autonome provinciebedrijven (APB)
- 58 OCMW-verenigingen
- 109 lokale politiezones
- 20 hulpverleningszones (brandweer)
- 100-tal intercommunales (IGS)

Financieel gewicht van de lokale besturen⁽¹⁾



(1) De verbonden besturen oefenen activiteiten uit die gemeenten, OCMW's en provincies hen toevertrouwen. Daarvoor ontvangen die besturen doorgaans werkingssubsidies en investeringstoelagen. Om dubbeltelling te vermijden worden die toelagen niet meegeteld in onze cijfers.

(2) Bedragen voor politiezones en hulpverleningszones komen uit de budgetten 2019.



Vlaamse gemeenten

Exploitatie-uitgaven

Gemeenten en OCMW's stelden voor het eerst samen een meerjarenplan op over hun lokaal beleid voor de periode 2020-2025. Hierin voorzien ze voor 2020 een totaal van 11,7 miljard euro aan exploitatie-uitgaven, wat 2,4% meer is ten opzichte van de budgetten (en éénjarige meerjarenplannen) van het jaar ervoor⁽¹⁾. Per inwoner betekent dit uitgavniveau voor de exploitatie een bedrag van 1.778 euro.

In de volgende jaren van het meerjarenplan zullen deze uitgaven blijven stijgen met gemiddeld 1,7% per jaar.

Met de integratie van gemeenten en OCMW's nemen vooral de aankoop van goederen en diensten toe (+4,9%), samen met de personeelskosten (+4,6%). De toelage die de gemeenten aan hun OCMW verstrekten valt daarentegen weg.

Van de exploitatie-uitgaven nemen de personeelsuitgaven het grootste deel in (48%). Dit deel is significant groter dan de 38% bij enkel de gemeenten in 2019. De integratie van de OCMW's zorgt ervoor dat de loonkost sterker gaat doorwegen in het totaal, omdat die bij OCMW's gemiddeld 60% van de exploitatie bedroeg.

De 2 andere grote happen uit het budget gaan naar de werkingssubsidies die gemeenten toestaan en de goederen en diensten die ze aankopen, beide goed voor 22%.

(1) Om de totaalcijfers van 2019 vergelijkbaar te maken in de berekening van de evolutie 2019-2020 werd bij de toegestane werkingssubsidies de toelage van de gemeente aan het OCMW geëlimineerd.

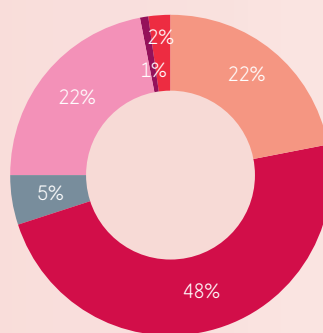
Exploitatie-uitgaven - 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2019-2020	Jaarlijkse evolutie 2020-2025
Goederen en diensten	2.533,2	384	4,9%	0,1%
Personeel ⁽¹⁾	5.637,3	856	4,6%	2,0%
Individuele hulpverlening	635,5	96	2,4%	1,5%
Toegestane werkingssubsidies	2.591,6	393	-3,2%	2,6%
Andere operationele uitgaven	83,2	13	9,6%	-1,0%
Financiële uitgaven ⁽²⁾	236,3	36	-10,4%	0,7%
EXPLOITATIE-UITGAVEN	11.717,1	1.778	2,4%	1,7%

(1) Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (110 EUR/inw.).

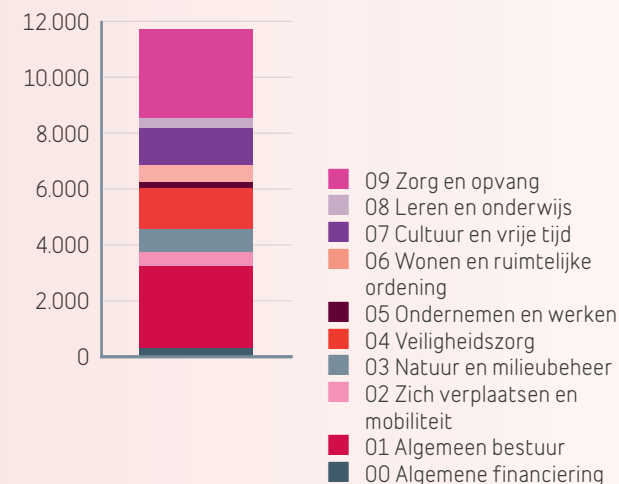
(2) Rentelasten inbegrepen, niet de kapitaalflossing van leningen (BBC).

Exploitatie-uitgaven - 2020



- Goederen en diensten
- Personeel
- Individuele hulpverlening
- Toegestane werkingssubsidies
- Andere operationele uitgaven
- Financiële uitgaven

Exploitatie-uitgaven per beleidsdomein 2020 (in miljoen EUR)

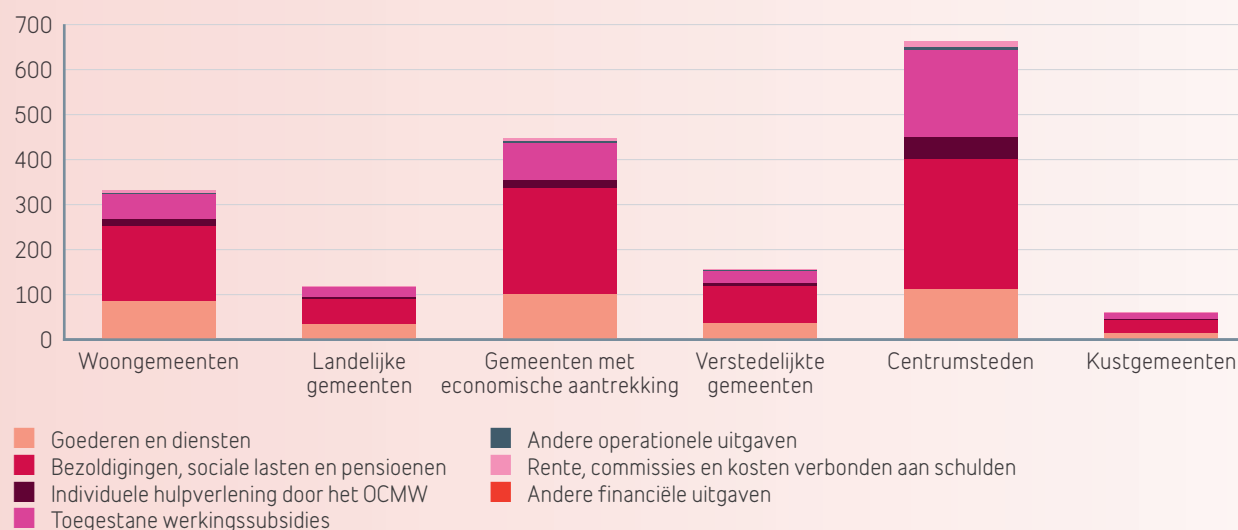




De exploitatie-uitgaven kunnen ook per cluster bekeken worden. Hier zien we dat de personeelsuitgaven voornamelijk voor bepaalde types van gemeenten een grote proportie van het budget innemen (meer dan 50%), namelijk in de grote en regionale steden, in gemeenten met economische aantrekkingskracht en in woongemeenten.

Bekeken per beleidsdomein, oriënteren gemeentebesturen na de integratie hun uitgaven hoofdzakelijk, naast het algemeen bestuur, naar de beleidsdomeinen zorg en opvang, veiligheidszorg en cultuur en vrije tijd.

Exploitatie-uitgaven per cluster – 2020 (in EUR/inw.)



Impact van de Covid-19-maatregelen

Burgers en bedrijven wendden zich tot hun gemeentebestuur voor informatie en zochten lokale hulp. Hierdoor namen de gemeenten diverse maatregelen om de plotse crisis het hoofd te bieden, heel diverse maatregelen die meerdere beleidsdomeinen raken.

- **Zorg en opvang.** Gemeenten hadden extra werk met nood aan beschermend materiaal door de verscherpte situatie in woonzorgcentra en in de thuiszorg, de opvang van kinderen met werkende ouders in essentiële sectoren, de hogere vraag naar leeflonen en andere inkomenssteun. Woonzorgcentra schakelden over naar crisismanagement.
- **Veiligheidszorg.** Politiediensten verlegden hun focus naar ordehandhaving van de lockdownmaatregelen.
- **Cultuur en vrije tijd.** Heel wat evenementen werden van de agenda geschrapt, sportinfrastructuur niet meer gebruikt, bibliotheken gesloten voor het publiek, zaalverhuur stopgezet...
- **Ondernemen en werken.** Gemeenten informeerden lokale ondernemers en steunden hen bij de heropstart, bijvoorbeeld door het gratis ter beschikking stellen van mondkapen en handgel, of door rechtstreekse bedrijfspremies toe te kennen, al dan niet gelinkt aan de Vlaamse hinderpremie. Die premies schommelden doorgaans rond 500 euro, bovenop de Vlaamse premie, en waren in vele gevallen specifiek bestemd voor een bepaalde sector (vb. voor de horeca). Soms verhoogden gemeenten het bedrag nog per werknemer van het bedrijf. Andere gemeenten voorzagen een tussenkomst in de energiefactuur van zelfstandigen.



Pensioenproblematiek

De Vlaamse gemeenten - en hier rekenen we de AGB's⁽¹⁾ bij - stellen volgens de RSZ-statistieken eind 2019 53.631 voltijdse equivalenten (vte) tewerk. De OCMW's en hun verenigingen voegen daar bijna evenveel personeelsleden aan toe (51.886 vte's), tot meer dan 100.000 werknemers (vte) in totaal. Ze noteren samen een heel lichte personeelsafname van 173 vte's in 2019 (-0,2%).

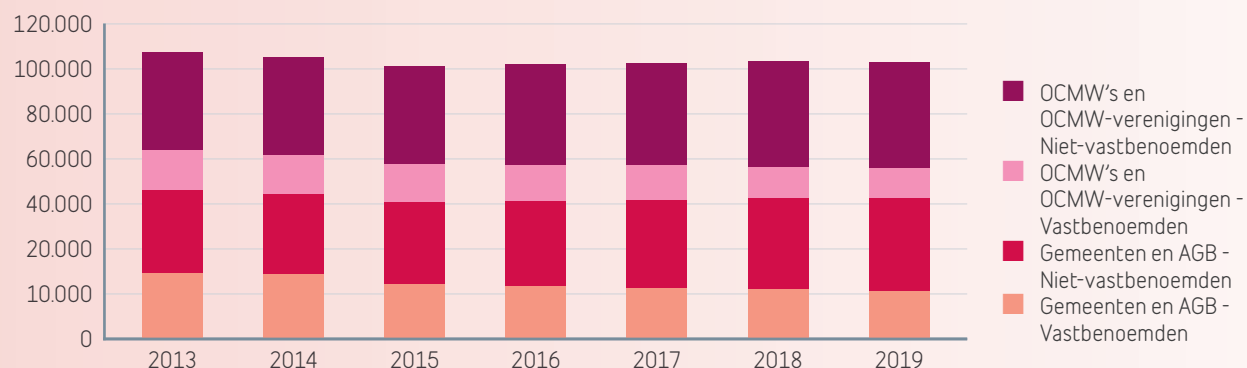
In verhouding krimpt het aandeel vastbenoemden (28%) sterker (-1.573 vte's) dan er niet-vastbenoemden (+1.400 vte's) bijkomen. Deze situatie verscherpt verder de financiering van het pensioenstelsel voor vastbenoemd personeel. Om de pensioenen van hun vroegere vastbenoemde werknemers te helpen dekken, betalen steeds meer besturen een responsabiliseringsbijdrage.

Dit zorgt voor een boemerangeffect, met kosten die deze legislatuur snel gaan oplopen. De responsabiliseringsbijdragen verdubbelen tijdens de planperiode immers van 156,4 miljoen euro in 2020 tot 318,4 miljoen euro in 2025, met de sterkste stijging tijdens de eerste jaren. Die bijdragen lopen op van 8% van de loonkosten voor het vastbenoemd personeel tot 13% in 2025. Daardoor zullen de totale personeelskosten voor vastbenoemden op het einde van de planperiode 15,7% hoger liggen. In de totale loonkosten zal het aandeel van de responsabiliseringsbijdrage in 2025 iets boven de 5% uitkomen tegenover 3% in 2020.

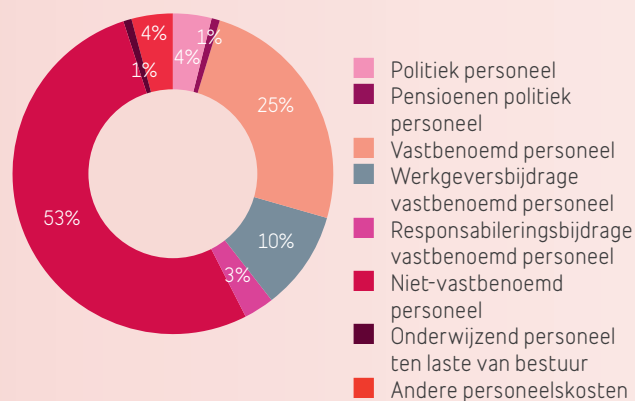
Het Vlaamse regeerakkoord 2020-2025 voorzagt een bijkomende financieringslijn die 50% van de responsabiliseringsbijdrage wil dempen. Deze specifieke toelage loopt op van 126 miljoen euro in 2020 naar 271 miljoen euro in 2025.

(1) Agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid, "De meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse lokale besturen", blz. 18.

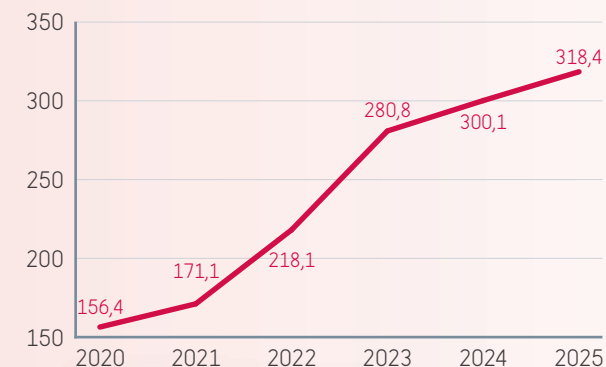
Evolutie personeelsaantal (in vte)



Uitgaven per type personeel - 2020



Pensioenbijdrage responsabilisering vastbenoemd personeel (in miljoen EUR)





Individuele hulpverlening

Voordat Covid-19 losbarstte, raamden de besturen 635,4 miljoen euro aan individuele hulpverlening (verstrekkt door het sociaal huis of de sociale dienst van het OCMW) uit te geven voor 2020, een bedrag dat de jaren erna met 1,5% per jaar zou blijven oplopen. Door de plotse crisis zal men deze ramingen fors moeten bijstellen in het meerjarenplan. De economische nasleep van een recessie kan er namelijk voor zorgen dat er de daaropvolgende jaren meer steunaanvragen komen. De huidige 413,6 miljoen euro uitgaven aan leeflonen kunnen daardoor stevig gaan oplopen.

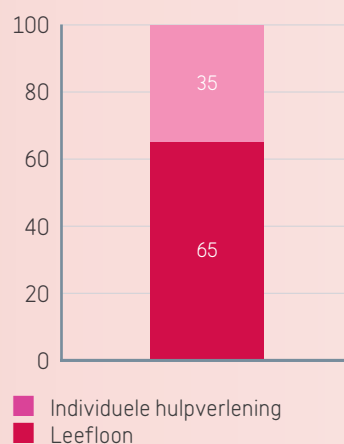
Slechts een deel van deze uitgaven wordt ook werkelijk gedragen door het OCMW. De federale overheid komt hier immers voor 60 tot 100% financiering tussen, naargelang het type leefloon, in het kader van het recht op maatschappelijke integratie (RMI). Die werkingssubsidies zijn terug te vinden bij de exploitatie-ontvangsten van de gemeenten.

In 2020 is de oorspronkelijke toename van de uitgaven voor individuele hulpverlening beperkt (+2,4%). Berekend per inwoner gaat het om een gemiddeld uitgavenbedrag van 96 euro. In grote en regionale steden ligt dit bedrag doorgaans hoger (164 euro per inwoner), aangezien zij de grootste concentraties begunstigden voor het RMI kennen.

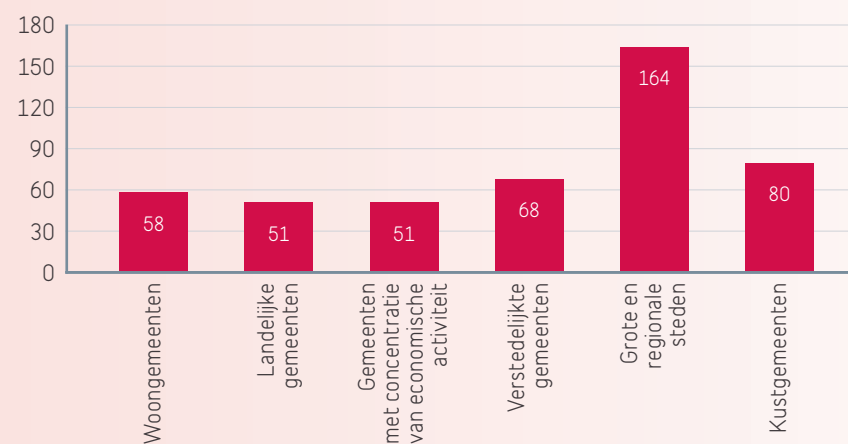
De overige hulpverlening voegt daar nog 221,9 miljoen euro aan toe. Om alvast een deel van de extra hulpvragen voor steun op te vangen stond de federale overheid in volle Covid-19-crisis 4,7 miljoen euro toe (van de 15 miljoen euro die ze voorzag voor alle OCMW's in het land) aan de Vlaamse OCMW's.

Volgens statistieken van de POD Maatschappelijke Integratie telde Vlaanderen eind 2019 met een aantal van 40.420 iets minder begunstigden voor het RMI dan het jaar ervoor (-2,5%), of 6 begunstigden per 1.000 inwoners.

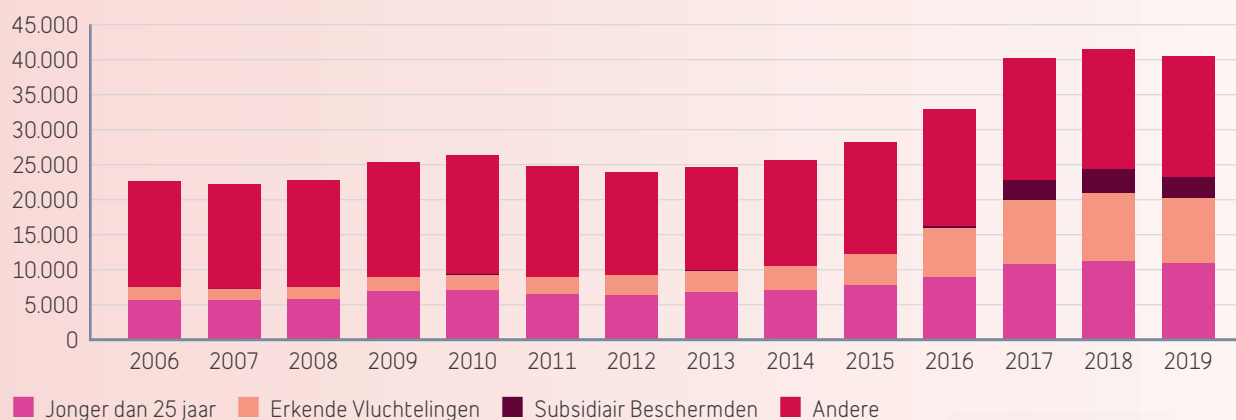
Individuele hulpverlening (in %)



Individuele hulpverlening per cluster – 2020 (in EUR/inw.)



Evolutie van het aantal begunstigden RMI





Toegestane werkingssubsidies

Werkingsubsidies bestaan is nog steeds een belangrijke uitgavenpost van gemeenten, ondanks het feit dat de verplichte gemeentelijke bijdrage aan het OCMW is weggefallen. Om de komende jaren het evenwicht te behouden van politiezones, hulpverleningszones en andere verbonden besturen, trekken gemeenten hun toegestane werkingssubsidies verder op met gemiddeld 2,6% per jaar. De overige gemeentetoelagen concentreren zich op de huishoudens (10%), intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (10%) en vzw's (8%).

Gemiddeld 142 euro per inwoner gaat in 2020 naar politiezones en 49 euro per inwoner naar hulpverleningszones, waarmee de belangrijke bestemmingen genoemd zijn.

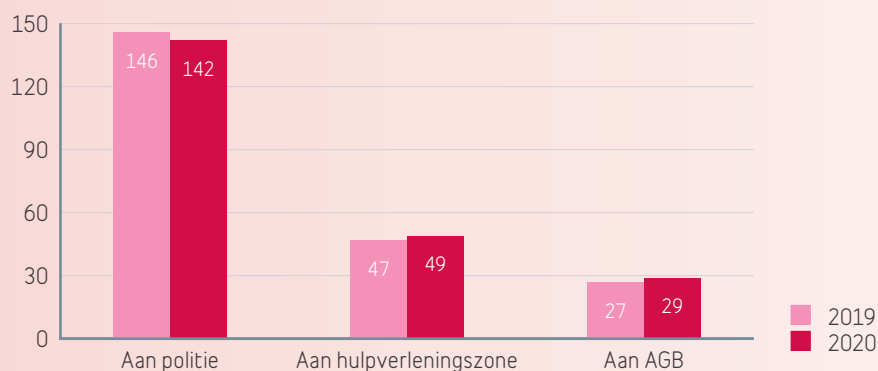
Financiële uitgaven

De financiële uitgaven (2% van het exploitatiebudget) omvatten onder meer de kosten (interessen) verbonden aan schulden. Daarentegen, de aflossingen van opgenomen leningen en leasings behoren niet tot de exploitatie. De Beheers- en Beleids-cyclus (BBC) deelt deze in onder het luik financieringsuitgaven (zie liquiditeitentabel). Dus bovenop de 36 euro per inwoner aan financiële uitgaven, komt nog gemiddeld 129 euro per inwoner aan vereffening van financiële langetermijnschulden.

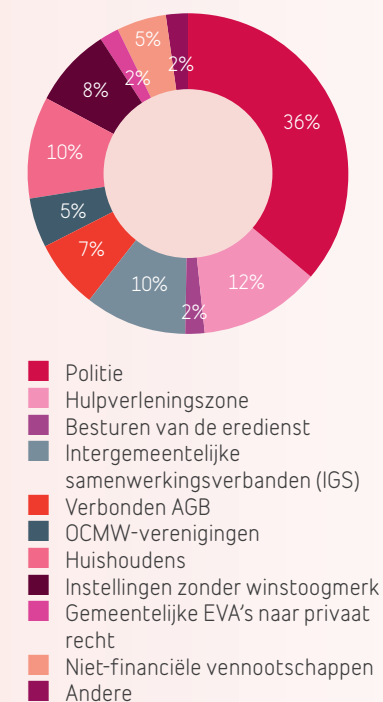
Toegestane werkingssubsidies - 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2019-2020	Jaarlijkse evolutie 2020-2025
Gemeentetoelage aan politie	932,8	142	-3,4%	3,9%
Gemeentetoelage aan hulpverleningszone	322,9	49	3,6%	3,0%
Gemeentetoelage aan AGB	193,2	29	8,8%	0,8%
Gemeentetoelage aan besturen van erediensten	43,0	7	-1,2%	3,1%
TOEGESTANE WERKINGSSUBSIDIES	2.591,6	393	-3,2%	2,6%

Verdeling van de belangrijkste gemeentetoelagen (in EUR/inw.)



Gemeentetoelage aan - 2020



Impact van de Covid-19-maatregelen

De maatregelen die gemeenten hebben genomen tijdens de crisis zullen in de eerste plaats in de exploitatie-uitgaven te voelen zijn.

- **Aankoop van goederen en diensten:** er waren extra uitgaven voor de aankoop van mondklappers en beschermend materiaal, voor medewerkers om de dienstverlening veilig te organiseren, bijkomende IT-kosten om de gemeenteraad digitaal te houden, uitgaven om op creatieve wijze de bibliotheek crisisbestendig open te houden, uitgaven voor het oprichten van triage- en schakelcentra als tussenpost, de beslissing om lokale waardebonnen beschikbaar te stellen aan de inwoners... Tegelijk waren er ook minder uitgaven omdat niet alle gebouwen openbleven voor het publiek en er bijgevolg ook minder verbruik was (water, elektriciteit, gas, ...) en minder onderhoud nodig. Daarenboven gingen heel wat geplande activiteiten niet door.
- **Personeelsuitgaven:** crisiswerking vergt flexibele en intensieve inzet van personeel, organiseren van thuiswerken... Hier en daar kon niet-vastbenoemd personeel een beroep doen op een tijdelijke werkloosheidsvergoeding. Vaak vulde het bestuur dan het loonverlies aan. Maar evengoed bleven gemeenten het loon uitbetalen aan personeel met niet-essentiële taken dat tijdelijk niet kon worden ingezet.
- **Individuele hulpverlening:** de centrumsteden spreken van een verdubbeling van de aanvragen voor leefloon of vooral voor aanvullende financiële hulp (zoals een huurtoelage).
- **Toegestane werkingssubsidies:** mogelijk verhogen gemeenten de toelagen voor verbonden OCMW-verenigingen met opvangdiensten of woonzorgcentra, ook voorzien ze bijkomende opvang, ondersteunen ze lokale sport- en culturele verenigingen, maar financieren ze evengoed het relanceplan voor de lokale handelaars...



Exploitatie-ontvangsten

Voor het eerst stelden Vlaamse gemeenten en OCMW's samen een meerjarenplan op. Daarin noteerden ze voor meer dan 12 miljard euro aan exploitatie-ontvangsten voor 2020, of 4,1% meer ten opzichte van de budgetten (en éénjarige meerjarenplannen) van 2019⁽¹⁾. Per inwoner komt dit neer op een bedrag van 1.933 euro.

Volgens de vooruitzichten van het meerjarenplan zullen deze ontvangsten tot in 2025 blijven stijgen met gemiddeld 1,9% per jaar, met de werkingssubsidies en de fiscale ontvangsten als groeimotor.

Net niet de helft van de ontvangsten zijn fiscale ontvangsten (42%), gevolgd door werkingssubsidies (38%) en ontvangsten uit de werking (13%). Door de integratie van de OCMW's in de gemeenten is de toelage van de gemeenten aan hun OCMW weggevallen.

Het belang van deze verschillende soorten ontvangsten verschilt sterk naargelang het sociaaleconomische type van de gemeente⁽²⁾. Bekeken per cluster zijn werkingssubsidies relatief belangrijker voor steden (50,6%), terwijl belastingen een heel belangrijke bron van inkomsten vormen voor kustgemeenten (59,4%).

(1) Om de totaalcijfers van 2019 vergelijkbaar te maken in de berekening van de evolutie 2019-2020 werd bij de werkingssubsidies de toelage van de gemeente aan het OCMW geëlimineerd.

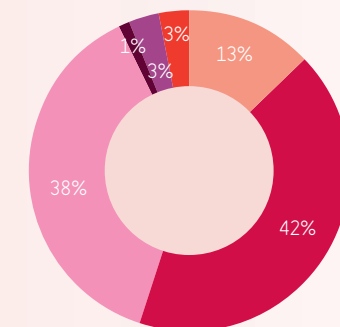
(2) Belfius: Sociaaleconomische typologie van gemeenten (2017)

Exploitatie-ontvangsten - 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2019-2020	Jaarlijkse evolutie 2020-2025
Ontvangsten uit werking	1.625,8	247	-1,2%	0,7%
Fiscale ontvangsten en boetes	5.389,2	818	3,6%	1,6%
Werkingssubsidies ⁽¹⁾	4.856,9	737	-	3,0%
Recuperatie individuele hulpverlening	121,0	18	0,8%	0,8%
Andere operationele ontvangsten	346,8	53	-9,1%	0,5%
Financiële opbrengsten	396,9	60	4,5%	-1,8%
EXPLOITATIE-ONTVANGSTEN	12.736,6	1.933	4,1%	1,9%

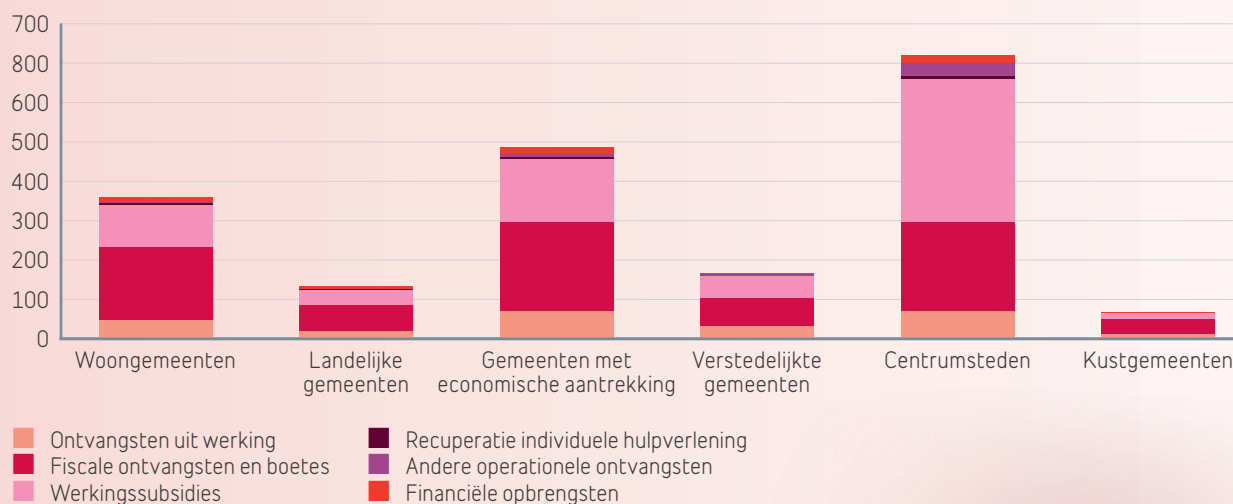
(1) Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (110 EUR/inw.).

Exploitatie-ontvangsten - 2020



- Ontvangsten uit werking
- Fiscale ontvangsten en boetes
- Werkingssubsidies
- Recuperatie individuele hulpverlening
- Andere operationele ontvangsten
- Financiële opbrengsten

Exploitatie-ontvangsten per cluster - 2020 (in EUR/inw.)





Fiscale ontvangsten

Gemiddeld staan de opcentiemen op de **onroerende voorheffing (OOV)** in voor 45% van de belastingontvangsten, tegenover 38% voor de **aanvullende personenbelasting (APB)**. Lokale belastingen van gemeenten zelf beslaan een heel breed gamma en vullen de belastingontvangsten verder met 15% aan.

Deze verdeling is nagenoeg dezelfde als in 2019, maar de trend in het meerjarenplan toont dat de OOV gemiddeld iets sterker zullen stijgen dan de andere fiscale ontvangsten en dat ze dus relatief belangrijker worden. De gestegen opcentiemen verklaren mee waarom in 2020 deze belastingontvangsten met 3,6% zijn toegenomen t.o.v. vorig jaar, terwijl voor de aanvullende personenbelasting (APB) dan weer de grotere belastingbasis speelt (+ 2,1%).

Sinds 2014 bleef het gemiddeld aantal opcentiemen voor de onroerende voorheffing (880 opc.) vrij stabiel, maar in 2020 nam deze toe tot 897 opc. De gemiddelde aanslagvoet aanvullende personenbelasting daalt daarentegen lichtjes sinds 2015 en blijft dit jaar op het niveau van 2019, namelijk 7,2%.

Bij de APB is het contrast minder groot: 9 trokken het tarief op, 18 lieten het dalen. Bij 16 gemeenten ging het om een verschuiving tussen beide belastingen: ze verlaagden het APB-tarief om de opcentiemen op te trekken. 5 gemeenten trokken beide tarieven op.

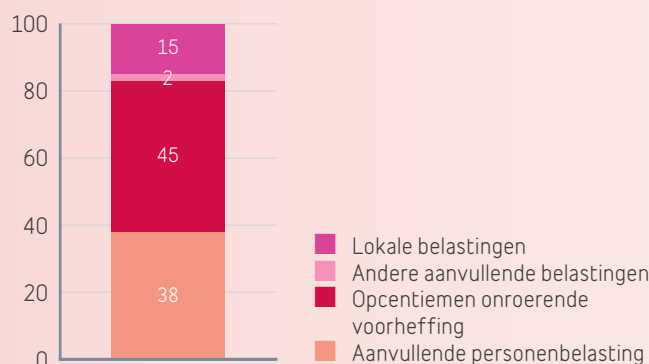
De lokale belastingen trekken met 8,2% in 2020 opnieuw vrij stevig aan, terwijl de trend volgens het meerjarenplan voor de volgende jaren eerder gematigd zal zijn.

Koplopers in de stijgers zijn de bedrijfsbelastingen (verblijfsbelasting, kosteloos reclaimedrukwerk, algemene bedrijfsbelasting), belastingen op patrimonium (tweede verblijven, leegstaande woningen) en de boetes.

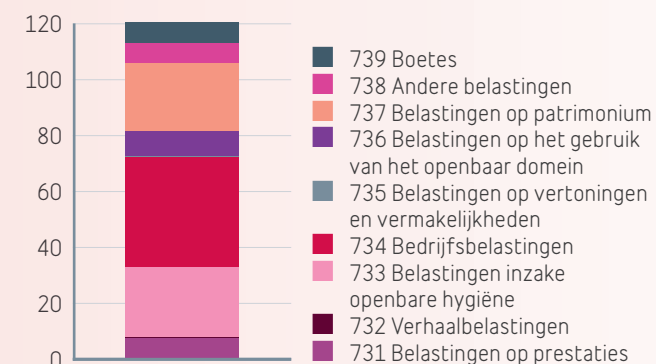
Fiscale ontvangsten - 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2019-2020	Jaarlijkse evolutie 2020-2025
Aanvullende personenbelasting	2045,2	310	2,1%	1,6%
Opcentiemen onroerende voorheffing	2433,7	369	3,6%	2,0%
Andere aanvullende belastingen	117,0	18	1,2%	1,3%
Lokale belastingen	793,2	120	8,2%	0,7%
FISCALE ONTVANGSTEN EN BOETES	5.389,2	818	3,6%	1,6%

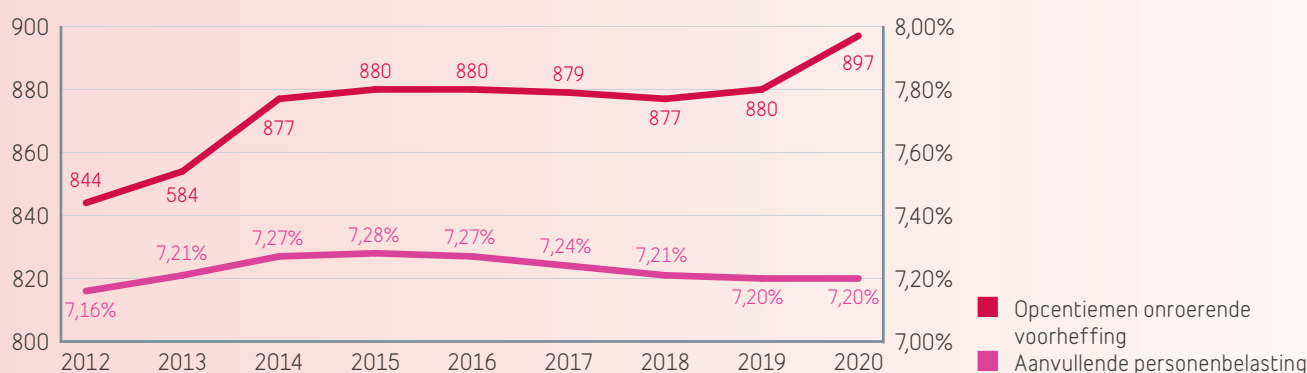
Fiscale ontvangsten - 2020 (in%)



Lokale belastingen - 2020 (in EUR/inw.)



Evolutie gemiddelde aanslagvoeten





Impact van de Covid-19-maatregelen

Door de Covid-19-crisis moesten alle niet-essentiële bedrijven tijdelijk sluiten en leden andere bedrijven onder een verminderde vraag of onder logistieke en leveranciersproblemen. Het is voorlopig nog gissen naar de concrete weerslag op de economische activiteit. Vele ondernemingen zagen hun omzet kelderen en mogelijk zetten ondernemingen die reeds voor de crisis kwetsbaar waren hun activiteit definitief stop.

Door de zware impact, beslisten ook gemeenten om met eigen maatregelen, naast de maatregelen van de federale en Vlaamse overheid, de lokale belastingdruk voor inwoners en ondernemingen te verminderen. Dat was vaak voor enkele maanden, maar in enkele gevallen reeds tot eind dit jaar. Gemeenten zien door de crisis automatisch ook bepaalde werkingsinkomsten wegvallen (zoals inkomgelden voor zwembad, cultureel centrum, ...) en de basis voor hun belastingontvangsten krimpen.

Opcentiemen op de onroerende voorheffing

Bedrijfsfalingen en -sluitingen in de loop van 2020-2021 zullen de belastingbasis voor de opcentiemen verkleinen, omdat het aantal bedrijven afneemt binnen de gemeente. Dit geeft vanaf 2021 wellicht een deuk in de trend van de gemeenteontvangsten. Als extra ondersteuning konden Vlaamse gemeenten uitzonderlijk het reeds vastgestelde OOV-tarief voor het aanslagjaar 2020 in het voorjaar nog aanpassen. Verder werd het aanslagbiljet voor de onroerende voorheffing voor ondernemingen later verstuurd en kregen ondernemers betalingsuitstel van de verkeersbelasting. Effecten hiervan op de gemeenteontvangsten zullen pas in 2021 zichtbaar zijn.

Aanvullende personenbelasting

De gemeenten zullen ook de invloed merken op hun inkomsten via de aanvullende personenbelasting. Het gebruik van tijdelijke werkloosheid en toekomstige naakte ontslagen zullen een neerwaarts effect hebben op de gemeente-inkomsten. De macro-economische inschatting van de impact vormt de basis van ons Belfius-model.

Hoe sterk de impact voor een gemeente is, hangt samen met het gewicht van deze belastingen in haar budget, en dat verschilt naargelang het type van gemeente. Daar houden we rekening mee bij de inschatting van de impact.

Lokale belastingen

De crisis zal ook effect hebben op de eigen belastingen. Gemeenten zullen door de crisis automatisch ook al minder werkingsinkomsten genereren. Om de lokale bedrijven te ondersteunen nemen vele gemeenten nog bijkomende maatregelen door bepaalde belastingen en of retributies niet meer te heffen of het tarief ervan te verlagen. Enkele voorbeelden:

- opschorting van algemene bedrijfsbelastingen
- specifieke vrijstelling van typische bedrijfsbelastingen of retributies (bijvoorbeeld terrasbelasting, milieubelasting, standgeld voor marktkramers/kermiskramers, belasting op drijfkracht, belasting op taxibedrijven, retributie op toeristische logies, vaste reclame zichtbaar vanop de weg...)
- kwijtschelding van huur (bv. het gebruik van voor gemeentelijke sport- en vrijetijdsinfrastructuur voor verenigingen, of voor ontmoetingsplaatsen voor ondernemers)
- parkeertarieven verminderen of tijdelijk zelfs gratis parkeren in het centrum
- overname van de waarborgkost van zelfstandigen en vennootschappen wanneer zij een overbruggingskrediet aanvragen.



Werkingssubsidies

Gemeenten halen gemiddeld meer dan een derde (38%) van hun exploitatie-ontvangsten uit fondsen en werkingssubsidies (voornamelijk van de Vlaamse overheid). Het Gemeentefonds alleen al levert 3,1 miljard euro (64%) op van de 4,9 miljard euro aan werkingssubsidies, met een jaarlijkse stijging van 3,5% ter ondersteuning van de beleidsautonomie van gemeenten.

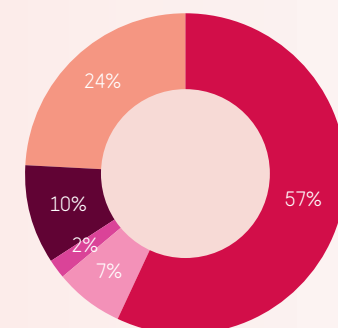
Vanaf 2020 voorziet het Vlaamse regeerakkoord 2020-2025 bijkomende financieringslijnen voor het vrijwaren van open ruimte en voor het financieren van een deel van de oplopende pensioenuitgaven. Gemeenten noteren in 2020 voor 290 miljoen euro aan bijkomende aanvullende dotaties.

Werkingssubsidies - 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2019-2020	Jaarlijkse evolutive 2020-2025
Gemeentefonds - basisdotatie	2.755,1	418	-	3,5%
Gemeentefonds - aanvullende dotatie	361,8	55	-	2,4%
Overige bestaande dotaties	84,0	13	-	10,2%
Overige algemene werkingssubsidies	464,9	71	-	4,5%
Specifieke werkingssubsidies ⁽¹⁾	1.191,1	181	-	0,8%
WERKINGSSUBSIDIES	4.856,9	737	-	3,0%

(1) Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (110 EUR/inw.)

Werkingssubsidies - 2020



- Gemeentefonds - basisdotatie
- Gemeentefonds - aanvullende dotatie
- Overige bestaande dotaties
- Overige algemene werkingssubsidies
- Specifieke werkingssubsidies

Impact van de Covid-19-maatregelen

De OCMW's zien door de Covid-19-crisis meer en nieuwe aanvragen binnenkomen voor steun. Inwoners die een deel van hun inkomen verloren zijn en hun huur, dagelijkse kosten of medische kosten niet meer kunnen dragen, kloppen aan bij de sociale dienst. De federale en regionale overheid kenden daarom verschillende pakketten steunmaatregelen toe aan OCMW's. Die helpen om de meest **kwetsbare bevolkingsgroepen** te steunen daar waar materiële, sociale, geneeskundige of psychologische hulp nodig is. Van de federale 15 miljoen euro voorzien voor alle OCMW's in het land komt 4,7 miljoen euro van deze toelage toe aan de Vlaamse OCMW's. De uitgaven voor het leefloon worden zoals steeds voor 60 tot 100% gecompenseerd door de financiering van de federale overheid (specifieke werkingssubsidies). Dus minder dan de helft van wat de OCMW's inschrijven als uitgaven is een werkelijke kost. Voor de nieuwe **leefloondossiers** zullen de OCMW's vanaf juni tot einde 2020 een extra subsidie van 15% op het uitbetaalde bedrag ontvangen. De Vlaamse overheid voorziet 30 miljoen extra voor armoedebestrijding.

De lokale besturen coördineerden eveneens de tijdelijke **opvang** van schoolkinderen. Als opvangaanbieder hebben ze het beste zicht op lokale infrastructuur en opvangalternatieven. Om na de versoepelingen schoolkinderen op te vangen die voorlopig niet naar de klas kunnen, voorzag de Vlaamse overheid in een financiële vergoeding.

De coronacrisis treft de verenigingen van **cultuur, jeugd en sport** zwaar. Om de lokale besturen te helpen die sectoren bij te staan, besliste de Vlaamse overheid hen 84 miljoen euro ter beschikking te stellen. Die kunnen de gemeenten vrij besteden.

Ook de **woonzorgcentra** kregen een regionale compensatie voor hun extra inzet, zorg en uitgaven tijdens de crisisperiode, net zoals de centra voor kortverblijf en de dagverzorgingscentra.



Investerings

Gemeenten vormen de komende periode 2020-2025 een belangrijke investeringsmotor binnen de overheid, met 14,5 miljard euro aan investeringen die ze voorzien over de hele planperiode. In totaal komt dit neer op meer dan 2 miljard euro investeringen meer in vergelijking met 2014-2019. In 2020 maken ze alvast 3,7 miljard euro vrij om te investeren, d.i. 6,4% meer dan in 2019.

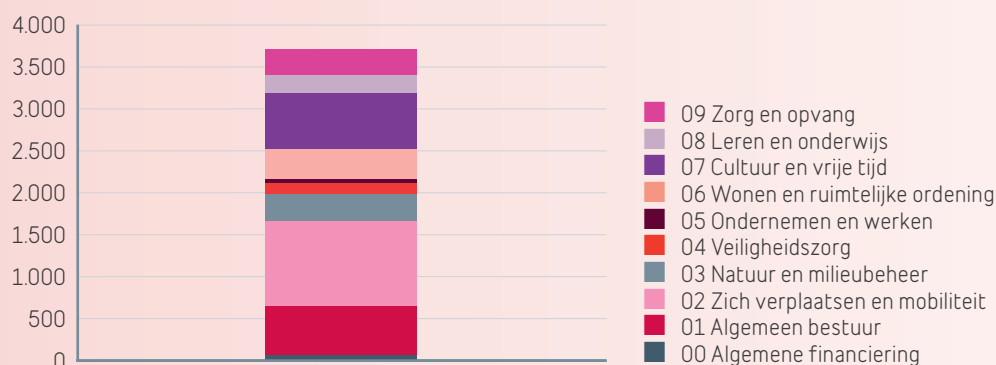
Naar het einde van de vorige lokale bestuursperiode toe werden effectief meer investeringen gerealiseerd dan ervoor (60 tot 70% in plaats van 50%). Ze volgen daarmee een uitgesproken investeringscyclus. Dat in het nieuwe meerjarenplan (MJP) het jaarlijkse volume aan investeringsramingen tot 2025 stelselmatig afneemt, heeft dan weer te maken met het leggen van de klemtoon op de investeringsplannen bij aanvang van de bestuursperiode. Maar de ervaring uit het vorige meerjarenplan leert dat investeringsbedragen verder gespreid zullen worden doorheen de jaren. Projecten vragen immers de nodige tijd vooraleer ze kunnen opstarten.

Investeringszaken zijn hoofdzakelijk gericht op mobiliteit (weginfrastructuur), maar ook op wonen, onderwijs, cultuur en ondernemen.

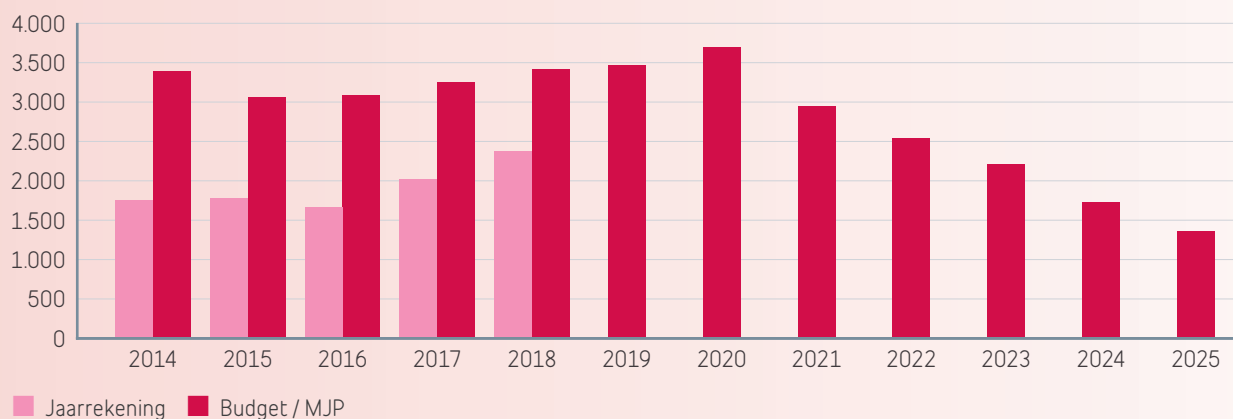
Investeringsuitgaven – 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2019-2020	Jaarlijkse evolutie 2020-2025
INVESTERINGSUITGAVEN (ZONDER FVA)	3.695,3	561	6,4%	-18,2%

Investerings per beleidsdomein (in miljoen EUR)



Evolutie investeringen (in miljoen EUR)





Evenwicht

Het positieve exploitatiesaldo laat toe om er periodiek financiële leningen mee af te lossen voor netto 680,7 miljoen euro in 2020. Wat daarna overblijft, is de autofinancieringsmarge (AFM): een bijkomende beleidsruimte of buffer die gemeenten in staat stelt om verder beleid te ontwikkelen, meer te investeren en bijkomende leningen te dragen. In 2020 bedraagt de AFM bijna 338,8 miljoen euro of 51 euro per inwoner. Dit is een marge van 2,7% aan exploitatie-ontvangsten. De AGB's en de OCMW-verenigingen voegen daar nog 24,6 miljoen euro aan toe⁽¹⁾.

Momenteel voorzien de meerjarenplannen van de gemeenten een stabiele AFM die nog lichtjes opveert tot 441,2 miljoen euro in 2025.

Dit positief saldo bewijst dat Vlaamse gemeenten over een zekere buffer beschikken om schokken op te vangen, een belangrijk element voor de financiële gezondheid van een bestuur. Vraag is of deze buffer volstaat om de economische impact van Covid-19 met hogere uitgaven en dalende ontvangsten op te vangen.

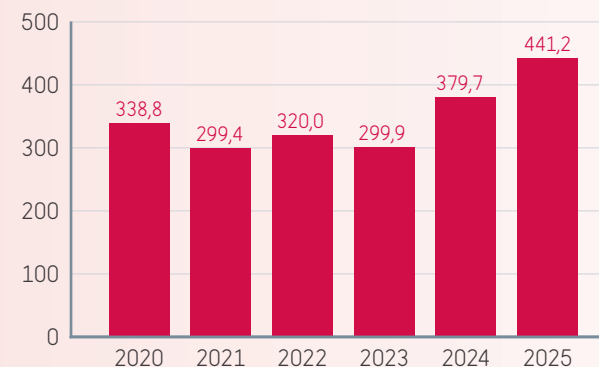
Want niet alle gemeenten laten in 2020 een positieve autofinancieringsmarge (AFM) optekenen. Dit structurele evenwicht mag immers negatief zijn tijdens de periode van het meerjarenplan, maar duidt op een voorlopig beperkt financieel draagvlak. Het tekort moet tegen het begin van de nieuwe legislatuur in 2025 weggewerkt zijn.

(1) Raming voor de geconsolideerde AFM, zie de uitgebreide analyse van het Agentschap Binnenlands Bestuur.

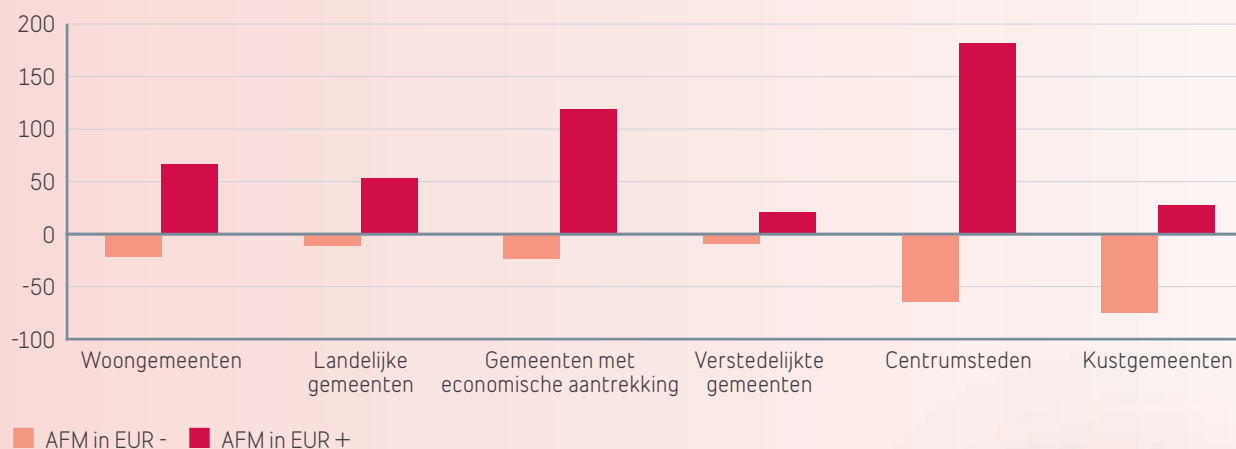
Evenwicht - AFM - 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.
Gemeenten	338,8	51
AGB's	11,2	1,7
OCMW-verenigingen	13,4	2
AUTOFINANCIERINGSMARGE	363,4	55

Evolutie AFM gemeenten (in miljoen EUR)



Autofinancieringsmarge (AFM) gemeenten per cluster - 2020 (in miljoen EUR)





Liquiditeitenbudget

Het liquiditeitenbudget biedt een overzicht van de exploitatie, investeringsverrichtingen en financiering.

Het exploitatiebudget 2020 sluit positief af en dient als eerste buffer. Investeringsuitgaven worden gedeeltelijk gefinancierd via de verkoop van activa en via investeringssubsidies, maar die volstaan niet om investeringsuitgaven te dekken, met een negatief "saldo exploitatie en investeringen" tot gevolg. Daarom is verdere financiering nodig.

Het financieringsbudget voorziet in 2020 aan de ontvangstenkant voor 1,5 miljard euro aan op te nemen leningen en leasings, een bedrag dat in 2021 oploopt tot 1,76 miljard euro, met een totaalbedrag van 8,2 miljard euro over de volledige planperiode. De gemeenten ramen dat hun uitgaven voor het vereffenen van financiële schulden in 2020 verder tot 848,8 miljoen euro zullen toenemen en dat deze vanaf 2023 boven 1 miljard euro uitkomen.

Uit de vorige boekjaren houden de gemeenten een gecumuleerd budgettair resultaat over van 2,5 miljard euro, waardoor zij in evenwicht zijn en over een budgettair eindresultaat van 1,1 miljard euro beschikken.

Het tekort van het boekjaar zelf wordt met andere woorden ruimschoots gedekt met overschotten uit het verleden.

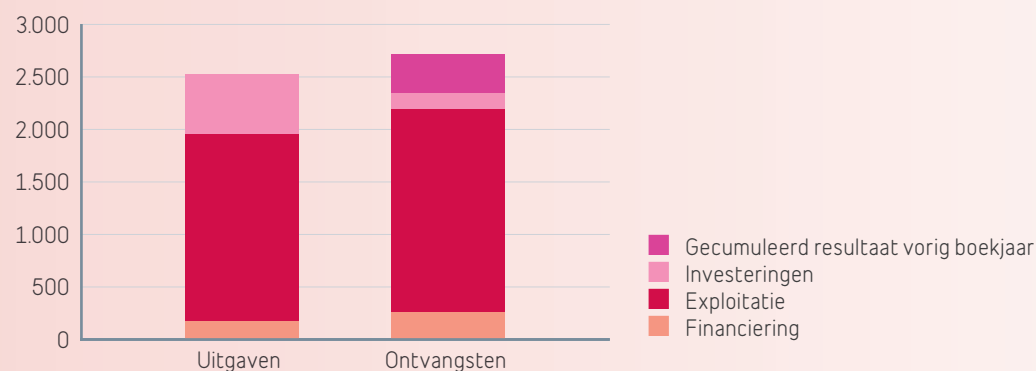
Dit overschot geeft alvast als indicatie dat de impact van een economische terugval (Covid-19) de komende jaren in principe kan worden opgevangen, maar de ramingen in het meerjarenplan 2020-2025 voorzien dat dit historisch overschot stelselmatig wordt afgebouwd.

Gemeentebesturen met een kleine buffer hebben een taaiere financiële oefening voor de boeg.

Liquiditeitenbudget - 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.
EXPLOITATIEBUDGET	1.019,4	155
Exploitatie-uitgaven	11.717,1	1.778
Exploitatie-ontvangsten	12.736,6	1.933
INVESTERINGSBUDGET	-2.766,1	-420
Investeringsuitgaven	3.762,4	571
Investeringsontvangsten	996,2	151
SALDO EXPLOITATIE EN INVESTERINGEN	-1.746,7	-265
FINANCIERING	536,4	81
Financieringsuitgaven	1.159,0	176
Financieringsontvangsten	1.695,4	257
BUDGETTAIR RESULTAAT VAN HET BOEKJAAR	-1.210,3	-184
Gecumuleerd resultaat vorig boekjaar	2.507,0	380
GECEMULEERD BUDGETTAIR RESULTAAT	1.296,6	197
Onbeschikbare gelden	167,0	25
BESCHIKBAAR BUDGETTAIR RESULTAAT	1.129,6	171

Liquiditeitenbudget - 2020 (in EUR/inw.)



Impact van de Covid-19-crisis op de meerjarenplannen van de Vlaamse gemeenten

De meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse lokale besturen zijn nog maar net opgesteld en opgestart wanneer de gezondheidscrisis uitbreekt. Gemeenten springen onmiddellijk in de bres om hun burgers en bedrijven door deze moeilijke periode te loodsen. De maatregelen die ze tijdens de crisis hebben genomen, zullen in de eerste plaats in de exploitatie-uitgaven en -ontvangsten voelbaar zijn. Een beschrijving van de verwachte impact per onderdeel vindt u verspreid over de verschillende hoofdstukken van deze analyse.

Maar we doen ook een poging om de eerste impact op de meerjarenplannen cijfermatig in beeld te brengen, want de initiële financiële cijfers zullen in mindere of meerdere mate hertekend moeten worden. Hoewel een concrete becijfering over het verdere verloop voorlopig nog voorbarig is – we zijn einde juni en er bestaat nog heel wat onzekerheid – geeft onze raming een eerste idee, zonder volledig te kunnen zijn.

Methodologie

Concreet vertrekken we van de initiële meerjarenplannen en formuleren we hypothesen voor de verschillende onderdelen waar de impact (belastingontvangsten, werkingsuitgaven en -ontvangsten...) in 2020 speelt. Deze hypothesen hebben we afgetoetst met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten⁽¹⁾, die de gemeenten over de maatregelen heeft bevestigd.

Ook het macro-economische kader speelt een belangrijke rol in het opstellen van scenario's⁽²⁾, omdat gemeenten de komende jaren de weerslag zullen voelen van de voorspelde

negatieve economische groei en de lage inflatie. Het is afwachten hoe snel de economie zal rechtkrabbelen en of er nieuwe beperkingen of maatregelen volgen.

De focus ligt op de impact van de gezondheidscrisis in 2020, zonder aan andere onderdelen van het meerjarenplan te raken (dus geen veronderstellingen over het al dan niet aangaan van bijkomende financiering, het beschikbaar maken van investeringen...). We houden wel rekening met de financieringslijnen van de federale en regionale overheid van de voorbije maanden. Lokale besturen worden zo uit de wind gezet voor de bevoegdheden die ze delen met andere overheidsniveaus (armoedebestrijding, jeugd, sport, cultuur, woonzorgcentra...).

De oefening weerspiegelt de financiële context van een "gemiddelde Vlaamse gemeente". In realiteit beschikt elke gemeente over een meerjarenplan, met een eigen financiële situatie als startpunt. Gemeenten verschillen ook van elkaar in sociaaleconomische kenmerken en ondervinden dus specifieke gevoeligheden in deze crisis. Gemeentelijke besturen hebben dan ook niet allemaal dezelfde maatregelen genomen.

Kortom, om deze verscheidenheid te illustreren, hebben we een gematigd scenario en een strenger scenario uitgewerkt, aan de hand van verschillende hypothesen per onderdeel van ontvangsten en uitgaven. Naargelang het scenario is er bijvoorbeeld een verschil in de intensiteit van de maatregelen en in de periode waarvoor deze gelden. De reële impact zal zich wellicht situeren tussen het bedrag van beide scenario's, maar kan evengoed groter zijn dan geraamd, want niets is zeker in dit stadium.

(1) vvsbg.be, Dossier coronacrisis.

(2) Volgens de macro-economische scenario's van Belfius Research opgesteld in juni 2020.

De voornaamste resultaten van het Belfius Research-rekenmodel

De gevolgen van Covid-19 zien we in 2 fasen. Op korte termijn voor 2020 is er de impact van het verplicht stopzetten van het openbare leven en van de urgentiemaatregelen van de gemeenten. Daarna zijn er vanaf 2021 en 2022 gevolgen op middellange termijn, door de economische weerslag die tot welvaarts- en jobverlies leidt. Vanuit het standpunt van de gemeenten zullen hierdoor de belastinginkomsten lager uitvallen dan oorspronkelijk geraamd en is er voor langere tijd nood aan sociale steunuitgaven.

Gevolgen voor de ontvangsten

De gemeenten hebben de lokale economie ondersteund met het verminderen of zelfs het uitstellen van specifieke lokale bedrijfstaksen. Vooral de gemiste werkingsinkomsten wegen sterk door, door de sluiting van de publieke infrastructuur voor het grote publiek.

Aan de andere kant zetten bijkomende specifieke Vlaamse Covid-19-financieringslijnen en federale OCMW-toelagen de gemeenten uit de wind. De financiële situatie van gemeenten wordt aan de basis ook beschermd door belangrijke bestaande bijpassingen, zoals het Vlaamse Gemeentefonds en andere specifieke toelagen per domein.

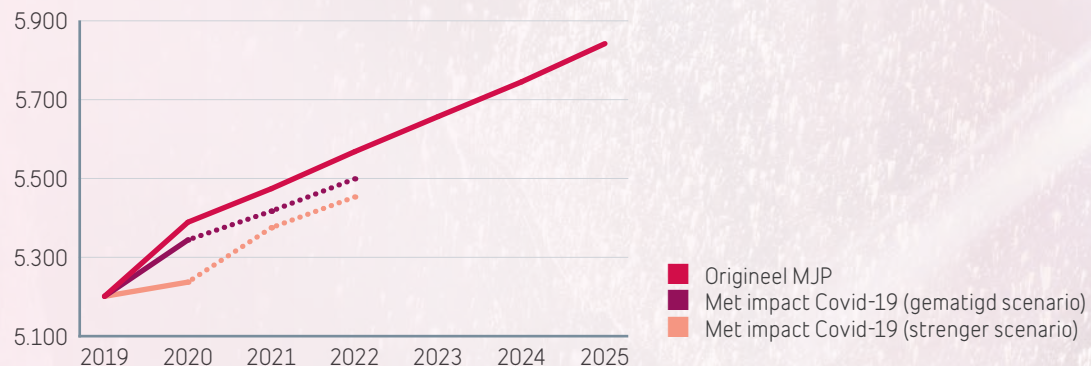
Volgens het gematigde scenario compenseren die Covid-19-werkingssubsidies grotendeels de gemiste inkomsten van 2020 voor enkele maanden van lockdown. In een strenger scenario houden we rekening met een vermindering van ontvangsten tot het einde van het jaar. In dat laatste geval kennen de gemeenten in 2020 een totaal verlies van 97 miljoen euro aan exploitatie-ontvangsten of bijna 1% minder dan geraamd (-0,8%).

Na 2020 volgen dan de economische effecten van de crisis. Het welvaarts- en jobverlies leidt tot een verzwakte belastinggrondslag voor de aanvullende belastingen op de personen-

belasting en opcentiemen op de onroerende voorheffing. Rekening houdend met de inningstermijn en de doorstorting van deze belastingontvangsten aan de gemeenten, kan het verlies in 2020 en 2021 tussen 120 en 220 miljoen euro (afhankelijk van de terugval van het bbp in 2020) geschat worden.

Initieel is in de meerjarenplannen een jaarlijkse groei van 1,6% voor de fiscale ontvangsten voorzien, vooral aangedreven door de groei van de opcentiemen en door 60 miljoen euro meer lokale taksen in 2020. Die trend zwakt af door het verminderen (gematigd scenario) of wegvallen (strenger scenario) van lokale bedrijfstaksen en herneemt daarna tegen slechts 1,3% per jaar. Onmogelijk om nu al te weten of gemeenten ook na 2020 lagere lokale bedrijfstaksen behouden. In dat geval liggen de ontvangsten ook die jaren lager.

Evolutie belastingontvangsten (in miljoen EUR)



Impact op de exploitatie-ontvangsten – 2020

	Gematigd scenario		Strenger scenario	
	In miljoen EUR	In %	In miljoen EUR	In %
Ontvangsten uit werking (huur, inkomgeld, ...)	-101	-6,2%	-207	-12,8%
Lokale fiscale ontvangsten en boetes (steun aan bedrijven)	-45	-0,8%	-152	-2,8%
Werkingsubsidies (federale en regionale steun)	232	4,8%	262	5,4%
EXPLOITATIE-ONTVANGSTEN	86	0,7%	-97	-0,8%



Gevolgen voor de uitgaven

Het beeld bij de exploitatie-uitgaven vertoont heel wat plussen en minnen. De gemeenten doen enerzijds meer specifieke uitgaven door Covid-19, in hoofdzaak voor het aankopen van beschermingsmateriaal en ontsmettingsproducten. Maar er zijn evengoed bijkomende IT-kosten om het personeel thuis te laten werken en de gemeenteraad digitaal te organiseren. Daarbovenop is er een toegenomen vraag naar sociale steun (10 tot 30% meer aanvragen) en zien we initiatieven van gemeenten om de lokale bevolking en ondernemingen te ondersteunen. De bijdragen aan verenigingen zijn in ons model ook opgenomen als Vlaamse toelage.

Anderzijds wordt een deel van deze meerkosten door verschillende minderuitgaven gecompenseerd, zoals de tijdelijke sluiting van gemeentelijke diensten en gebouwen en het afgelasten van geplande activiteiten. Of door technische werkloosheid van 6 tot 12% van het niet-vastbenoemde personeel, afhankelijk van het scenario.

In totaal ramen we 108 miljoen euro (+0,9%) meer exploitatie-uitgaven bij het gematigde scenario en 315 miljoen euro (+2,7%) bij het strengere scenario.

Na 2020 blijft vooral de invloed doorwerken van de hogere uitgaven voor individuele hulpverlening aan de kwetsbare bevolking met geen of laag inkomen.

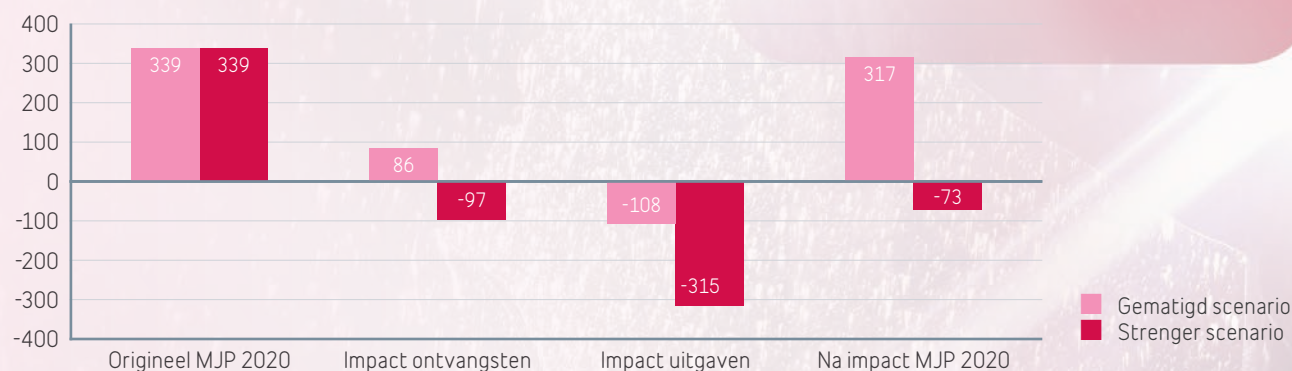
De gevolgen voor het dubbele evenwicht

De gemeenten beschikken, naast een verplicht evenwicht in het beschikbaar resultaat, over een budgettaire marge (AFM), die toelaat om schokken zoals de Covid-19-crisis op te vangen. Het merendeel van de besturen start alvast met een budgettair overschot. Ze bewaken in het meerjarenplan voorzichtig de evolutie van beide evenwichten: de AFM en het beschikbaar budgettair resultaat.

Autofinancieringsmarge (AFM)

Bij een gematigd scenario zwakt de Covid-19-crisis van maart tot juni 2020 de initiële autofinancieringsmarge (AFM) van 2020 slechts lichtjes af met 22 miljoen euro. In het strengere scenario, indien de crisis tot het einde van 2020 aanhoudt, verdwijnt deze positieve marge volledig en vertrekken de gemeenten bij de start van het meerjarenplan met een negatieve AFM van 73 miljoen euro, of een tekort van 0,6% aan exploitatie-ontvangsten.

Impact van de Covid-19-crisis op de AFM 2020 (in miljoen EUR)



Impact op de exploitatie-uitgaven - 2020

	Gematigd scenario		Strenger scenario	
	In miljoen EUR	In %	In miljoen EUR	In %
Goederen en diensten (aankopen van beschermingsmateriaal, mondklappers, energiekost, IT-materiaal, ...)	-24	-1,0%	21	0,8%
Personeel (tijdelijke werkloosheid ingeroepen)	-61	-1,1%	-31	-0,5%
Individuele hulpverlening (armoedebestrijding, leefloon, ...)	89	14,0%	169	26,6%
Toegestane werkingssubsidies (steun aan vzw's, lokale handelaars, ...)	104	4,0%	155	6,0%
EXPLOITATIE-UITGAVEN	108	0,9%	315	2,7%



Op zich is in 2020 een negatieve marge toegelaten, maar vraag is of die marge tegen het einde van de planperiode in 2025 naar een positief resultaat kan evolueren. Geen evidentie, zeker wanneer de groei aan ontvangstenzijde afneemt. In realiteit valt de buffer meestal hoger uit dan geraamd. Jaarlijks projecteren gemeenten de reële cijfers uit de jaarrekening dan ook in het meerjarenplan en stellen ze verder het beleid bij om de negatieve marge op termijn te kunnen wegwerken.

Momenteel gaan we ervan uit dat de klap op de fiscale ontvangsten het grootst is in 2020 (door de steun aan de lokale economie). Daarna blijven de gevolgen van de economische terugval doorwegen. Door het welvaarts- en jobverlies van 2020 zien we lagere belastingontvangsten, een effect dat gespreid verloopt over 2021 en 2022, samen met blijvende hogere uitgaven voor individuele hulp. Daardoor zal de AFM in de volgende jaren verder afzwakken met 110 tot 220 miljoen euro in vergelijking met het oorspronkelijke cijfer.

Deze scenario's zijn van toepassing op een "gemiddelde Vlaamse gemeente", maar de impact verschilt naargelang de uitgesproken kenmerken van gemeenten. Is een gemeente bijvoorbeeld sterk afhankelijk van bepaalde belastingontvangsten of nam ze stevige maatregelen om de lokale economie te ondersteunen, dan zal de klap sterker zijn. Zo zijn centrumsteden afhankelijker van de economische bedrijvigheid, terwijl in de grootsteden de inkomensbasis eerder verschaalt. Samen met de kustgemeenten halen ze in verhouding met andere gemeenten meer inkomsten uit taksen voor toerisme en horeca. Voor woongemeenten vormt de aanvullende belasting op de personenbelasting (APB) doorgaans een stevige bron van inkomsten, terwijl landelijke

gemeenten en gemeenten met economische aantrekking de klap eerder in de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) zullen voelen, door het faillissement van lokale bedrijven.

Beschikbaar budgettair resultaat

Het opgebouwde overschot van de lokale besturen tijdens het vorige boekjaar blijft ongetwijfeld een algemene budgettaire buffer om de schok van deze gezondheidscrisis te verzachten en om toch een evenwicht te behouden.

VVSG⁽¹⁾ becijferde hoeveel besturen in 2020 een negatief beschikbaar budgettair resultaat zullen noteren na een eenmalig effect van de Covid-19-crisis (via een combinatie van één of meer procenten aan dalende ontvangsten en stijgende uitgaven of daling van de APB). Uit het Belfius-model blijkt dat, naargelang het scenario en op basis van de VVSG-prognose, zo'n 60 tot 100 gemeenten in 2020 stevig aan hun meerjarenplannen zullen moeten sleutelen.

Indien gemeenten 5% aan APB inboeten, wordt het beschikbaar budgettair resultaat van zo'n 76 gemeenten negatief. Het strengere scenario in het Belfius-rekenmodel toont dan weer aan dat de vermindering van APB en OOV samen onder de 5% blijft, gespreid over 2 jaren.

Besluit

Al bij al is het niet onmogelijk dat gemeenten erin slagen om - zoals verplicht trouwens - tegen het einde van de planperiode hun verzwakte AFM terug op te trekken en hun algemene buffer op peil te houden. Tenminste als de crisis niet jarenlang aanhoudt. Ook weten we uit ervaring dat ramingen van een meerjarenplan doorgaans voorzichtiger maar toch pessimistischer zijn dan de realiteit.

(1) Lokaal, april 2020, "Hoe robuust zijn coronavrije lokale meerjarenplannen?"



Vlaamse provincies

Exploitatie-uitgaven

De groei van de provincie-uitgaven blijft sterk onder controle in het meerjarenplan 2020-2025. Voor het startjaar 2020 ramen de Vlaamse provincies 711,3 miljoen euro aan exploitatie-uitgaven. Dit is opnieuw een lagere raming dan het jaar ervoor (-2,4%). De volgende jaren zouden de exploitatie-uitgaven wel weer lichtjes oplopen, met minder dan 1% per jaar, wat louter de zwakke trend weergeeft van bijvoorbeeld de inflatie.

Per inwoner ramen de provincies in 2020 om 108 euro te besteden aan exploitatie-uitgaven. De autonome provinciebedrijven (APB's) voegen daar 7 euro per inwoner aan toe of 43,8 miljoen euro (om dubbeltelling te vermijden werd 43,5 miljoen euro aan werkmiddelen aan de APB's niet meegeteld, net zoals de loontoelagen voor onderwijzend personeel).

De personeelsuitgaven nemen het grootste deel in van de exploitatie-uitgaven voor 2020 (46%), samen met de aankoop van goederen en diensten (28%) en de toegestane werkingssubsidies (25%). Voor de goederen en diensten is een daling van de uitgaven gepland. Vooral de personeelsuitgaven zullen de komende jaren een duidelijke jaarlijkse groei van gemiddeld 1,6% optekenen.

Provincies zijn actief in diverse beleidsdomeinen, met als belangrijkste: ondernemen en werken, natuur en milieubeheer, cultuur en vrije tijd. Een groot deel van hun budget besteden de provincies echter vooral aan algemeen bestuur en financiering, voor samen 58 euro per inwoner.

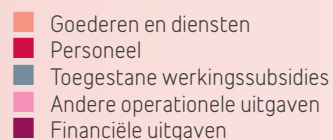
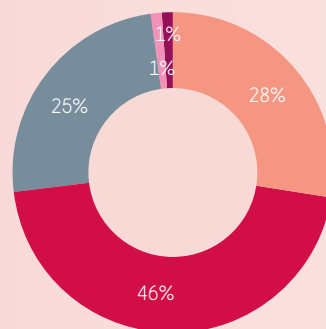
Exploitatie-uitgaven van provincies - 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2019-2020	Jaarlijkse evolutie 2020-2025
Goederen en diensten	196,3	30	-0,4%	-0,5%
Personeel ⁽¹⁾	327,6	50	-5,8%	1,6%
Toegestane werkingssubsidies	174,6	26	2,4%	0,0%
Andere operationele uitgaven	3,8	1	2,8%	0,4%
Financiële uitgaven ⁽²⁾	8,9	1	-	6,0%
EXPLOITATIE-UITGAVEN	711,3	108	-2,4%	0,7%

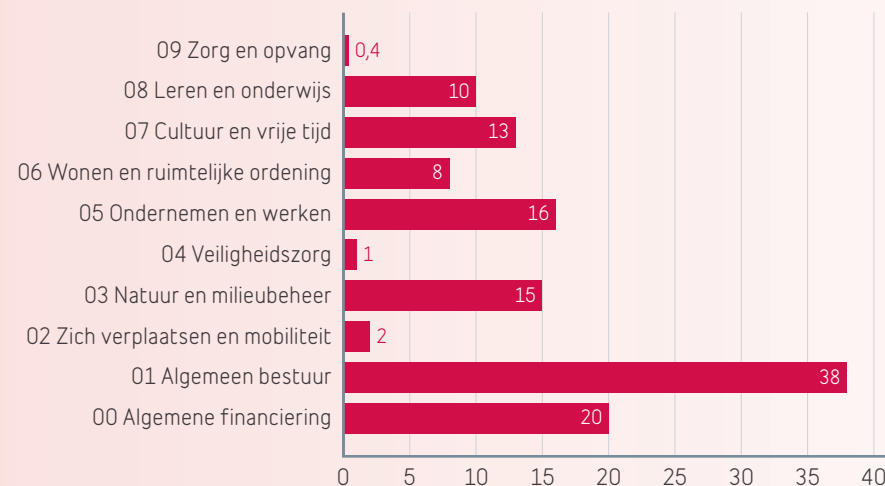
(1) Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (20 EUR/inw.).

(2) Rentelasten inbegrepen, niet de kapitaalaflossing van leningen (BBC).

Exploitatie-uitgaven - 2020



Exploitatie-uitgaven van provincies per beleidsdomein - 2020 (in EUR/inw.)





Personeelsuitgaven

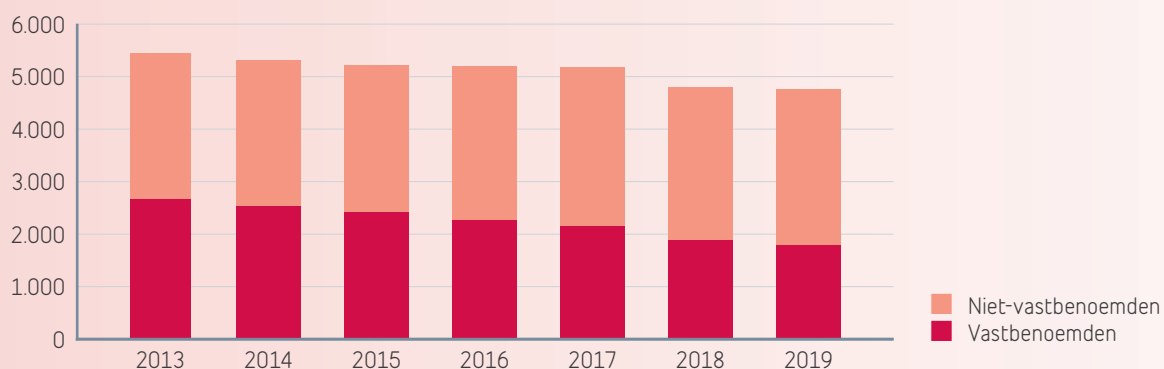
De Vlaamse provincies met hun APB's tellen volgens de RSZ-statistieken eind 2019 25 vte's minder, een personeelsafname van 0,5% in vergelijking met het jaar ervoor. Ze stellen samen 4.764 voltijdse equivalenten (vte) tewerk.

Het aantal vastbenoemde personeelsleden loopt al jaren terug, terwijl het aantal niet-vastbenoemden toeneemt. In verhouding krimpt eind 2019 het aandeel vastbenoemden dan ook verder tot 37,6% ten opzichte van de groep niet-vastbenoemden.

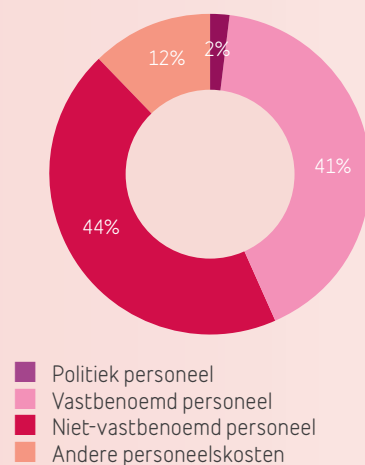
Toegestane werkingssubsidies

Vlaamse provincies staan in 2020 voor 174,6 miljoen euro werkingssubsidies toe, voornamelijk aan vzw's (59,9 miljoen euro) en aan hun APB's (43,5 miljoen euro), maar ook 32,7 miljoen euro aan ondernemingen en 18,6 miljoen euro aan andere lokale besturen.

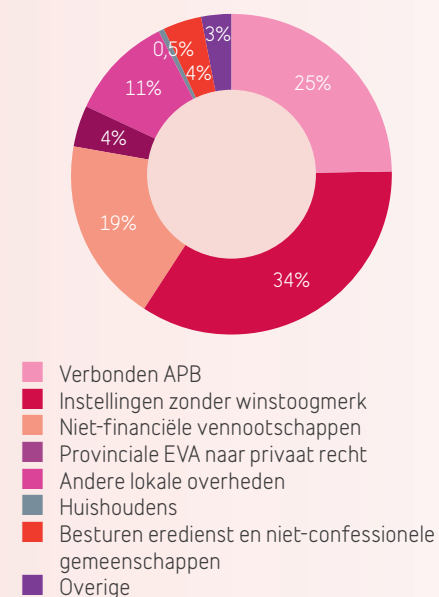
Evolutie personeel van provincies en APB's - 2020 (in vte)



Uitgaven per type personeel - 2020



Toegestane werkingssubsidies - 2020





Exploitatie-ontvangsten

De Vlaamse provincies ramen voor elk jaar van het meerjarenplan nagenoeg eenzelfde bedrag aan exploitatie-ontvangsten. Die lopen in 2020 lichtjes terug ten opzichte van de vorige raming (-0,6%), maar deze groeien volgens het meerjarenplan jaarlijks lichtjes gemiddeld met 1,1%, vooral aangedreven door de geraamde toename van de fiscale ontvangsten.

Die belastingontvangsten leveren in 2020 liefst 83% van de totale exploitatie-ontvangsten op (642,6 miljoen euro van de totale 769,9 miljoen euro of 98 euro van de 117 euro per inwoner), gevolgd door werkingssubsidies (8%) en ontvangsten uit werking en andere activiteiten (7%).

APB's noteren voor 2020 bijkomend 46,8 miljoen euro aan exploitatie-ontvangsten of 7 euro per inwoner (de werkingstoe-lage van 43,5 miljoen euro die zij van de provincie ontvangen werd hier niet meegeteld).

Fiscale ontvangsten

De opcentiemen op de onroerende voorheffing (OVH) leveren gemiddeld 71% van de belastingontvangsten op en vormen daarmee de belangrijkste inkomstenbron van de provincies. De algemene belastingen die provincies zelf instellen en heffen, vullen deze belastingontvangsten verder aan.

De opcentiemen vormen duidelijk de motor om de provinciale ontvangsten op peil te houden. Voor 2020 gaan de provincies ervan uit dat de ontvangsten uit opcentiemen met 2,5% toenemen en dat die ontvangsten de jaren erna met 1,5% blijven aangroeien.

Elke provincie kreeg omwille van de nieuwe taakstelling in 2018 een maximumtarief opgelegd voor de onroerende voorheffing. Ook in 2020 worden die tarieven toegepast.

Exploitatie-ontvangsten van provincies - 2020

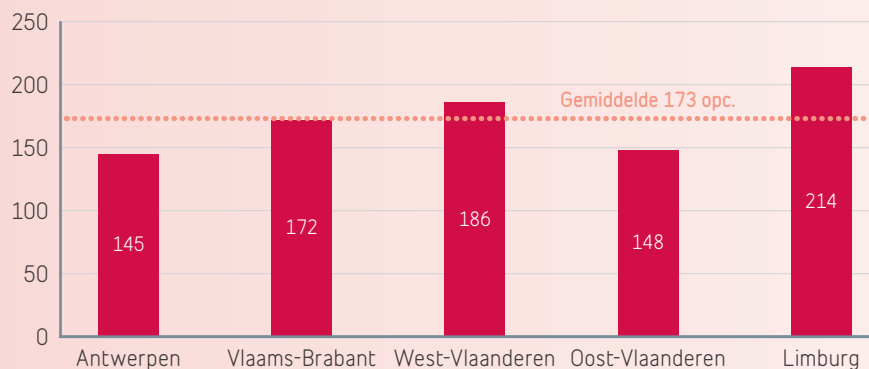
	In miljoen EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2019-2020	Jaarlijkse evolutie 2020-2025
Ontvangsten uit werking	50,4	8	21,0%	0,9%
Fiscale ontvangsten	642,6	98	1,9%	1,5%
Werkingsubsidies ⁽¹⁾	63,2	10	-23,1%	-2,3%
Andere operationele ontvangsten	11,7	2	12,2%	-6,9%
Financiële opbrengsten	1,9	0,3	-80,1%	-3,0%
EXPLOITATIE-ONTVANGSTEN	769,9	117	-0,6%	1,1%

(1) Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (20 EUR/inw.)

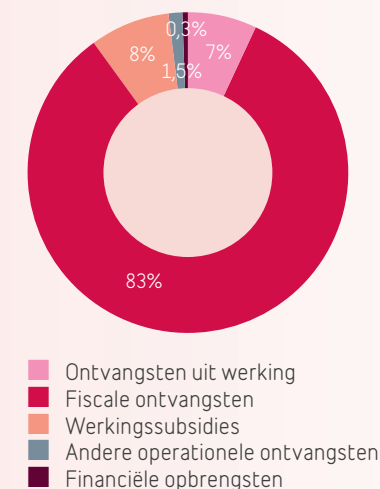
Fiscale ontvangsten - 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2019-2020	Jaarlijkse evolutie 2020-2025
Opcentiemen onroerende voorheffing	456,9	69	2,5%	1,5%
Algemene belastingen	185,7	28	0,3%	1,4%
FISCALE ONTVANGSTEN	642,6	98	1,9%	1,5%

Evolutie personeel van provincies en APB's - 2020 (in vte)



Exploitatie-ontvangsten - 2020





Werkingssubsidies

Van hun exploitatie-ontvangsten halen provincies gemiddeld 10 euro per inwoner uit werkingssubsidies. Dit zijn voornamelijk specifieke werkingssubsidies die de Vlaamse overheid toekent, omdat provincies binnen het regionale kader mee het beleid op verschillende domeinen uitwerken.

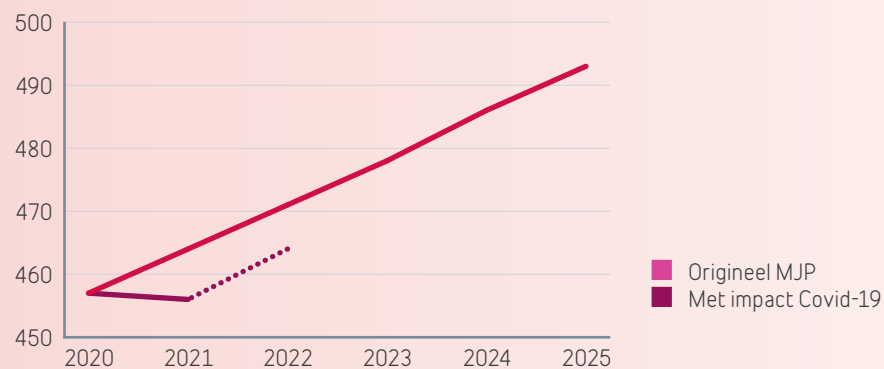
Impact Covid-19

Door de gezondheidscrisis moesten alle niet-essentiële bedrijven tijdelijk sluiten. Naar de concrete weerslag op de economische activiteit is het voorlopig nog gissen. Mogelijk zetten ondernemingen die reeds kwetsbaar waren hun activiteit definitief stop, in de nasleep van een periode waarin ze hun omzet zagen teruglopen of zelfs volledig zagen wegvallen. Bedrijfsfalingen en -sluitingen in de loop van 2020 zullen ertoe leiden dat de belastingbasis voor opcentiemen verkleint, omdat het aantal bedrijven binnen een provincie zal afnemen. Dit geeft mogelijk nu al een lichte deuk in de ontvangsten van 2020, maar zeker ook in de ontvangsten van de jaren daarna.

In onze berekening gaan we uit van het kadastrale inkomen van handelszaken en bedrijven uit niet-essentiële sectoren die tijdelijk hun activiteiten hebben stopgezet. Bij een risico op faling van 30% van bedrijven die eigenaar zijn van een pand, komen we uit op een verliesbedrag voor de provincies van 7,5 miljoen euro aan opcentiemen op de onroerende voorheffing of 1,6%.

Het hangt er van af hoe snel de economische relance zich voltrekt om dit verlies te beperken voor de volgende jaren.

Evolutie van de provincie-ontvangsten (opcentiemen op de onroerende voorheffing) (in miljoen EUR)





Investerings

In het meerjarenplan 2020-2025 voorzien provincies een aangehouden investeringsinspanning van 1,17 miljard euro over de volledige bestuursperiode. Dit is net iets meer dan de 1,09 miljard euro die initieel werd geraamd voor de afgelopen 6 jaar. Daarvan voerden de provincies al 86,6% uit (gerekend over de jaren 2014 tot en met 2018).

Provincie-investeringen versterken dezelfde beleidsdomeinen die ook bij de exploitatie-uitgaven omvangrijk waren: ondernemen en werken, natuur en milieubeheer, cultuur en vrije tijd. Het grootste deel van de investeringen gaat naar algemeen bestuur en financiering.

Evenwicht

Net als bij de gemeenten wordt het structurele evenwicht gemeten door de autofinancieringsmarge (AFM): deze marge mag negatief zijn tijdens de periode van het meerjarenplan, op voorwaarde dat het tekort aan het einde van de rit in 2025 is weggewerkt, bij aanvang van de volgende legislatuur. De AFM is het verschil tussen het – in 2020 positieve – exploitatiesaldo verminderd met het nettobedrag om de financiële leningschuld af te lossen. Wat overblijft, is de autofinancieringsmarge, de bijkomende beleidsruimte of buffer.

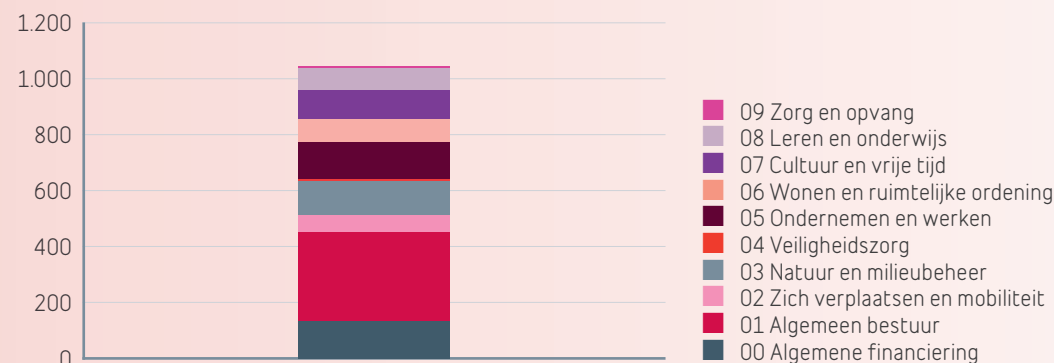
In 2020 is deze AFM nipt positief voor de provincies (5,7 miljoen euro) en ook voor de APB's (2,9 miljoen euro). Dat levert voor de provincies en hun APB's samen een geconsolideerde marge van 1,1% van hun exploitatie-ontvangsten op.

Volgens de meerjarenplannen klimt deze marge de volgende jaren naar 25 miljoen euro voor de provincies en hun APB's. Die buffer laat hen toe om bijkomend beleid te voeren en leningen te dragen.

Investeringsuitgaven van provincies – 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.	Evolutie 2019-2020
INVESTERINGSUITGAVEN (ZONDER FVA)	231,8	35	-3,0%
Waarvan investeringssubsidies	62,6	9,5	5,5%

Exploitatie-uitgaven en investeringen van provincies per beleidsdomein – 2020 (in miljoen EUR)



Evenwicht - AFM – 2020

	In miljoen EUR	In EUR/inw.	% Exploitatie- ontvangsten
Provincies	5,7	0,9	0,7%
APB's	2,9	0,4	6,3%
GECONSOLIDEERDE AUTOFINANCIERINGSMARGE	8,7	1,3	1,1%

Impact Covid-19

Vraag is wat de economische impact van Covid-19 voor de provincies wegvalt in 2021. Want wanneer een deel van de fiscale ontvangsten wegvalt, verzwakt meteen ook de buffer van de autofinancieringsmarge. Die gaat dan voor de provincies van 22,7 naar net geen 10 miljoen euro.



Liquiditeitenbudget

Het liquiditeitenbudget geeft een overzicht van de exploitatie, investeringsverrichtingen en financieringen.

Het exploitatiebudget 2020 sluit positief af en vormt daarmee al een kleine buffer.

Investeringsuitgaven worden slechts gedeeltelijk gefinancierd via de verkoop van activa en via investeringssubsidies, waardoor verdere financiering nodig is.

Het financieringsbudget voorziet dan ook aan de ontvangstenkant in op te nemen leningen (53,4 miljoen euro). De provincies ramen in 2020 dat hun uitgaven voor de vereffening van financiële schulden verder toenemen tot 72,5 miljoen euro.

Uit de vorige boekjaren houden de provincies een gecumuleerd budgettair resultaat over van 348,9 miljoen euro, waardoor ze in evenwicht zijn en een budgettair eindresultaat van 241,9 miljoen euro beschikbaar hebben.

Het tekort van het boekjaar zelf wordt met andere woorden gedekt met overschotten uit het verleden.

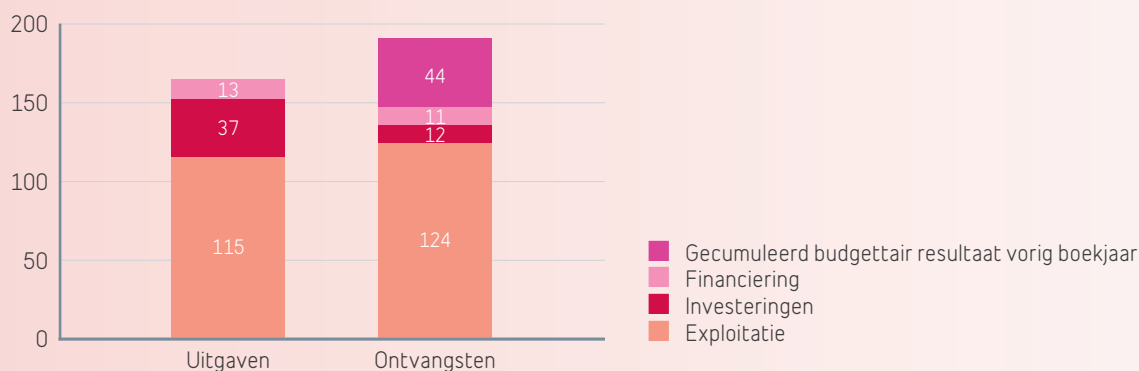
Dit overschot geeft ook als indicatie dat de impact van een economische terugval door Covid-19 in principe kan worden opgevangen, ook al voorzien de ramingen in het meerjarenplan 2020-2025 van de provincies dat dit historisch overschot stelselmatig wordt afgebouwd.

Liquiditeitenbudget – 2020

	Provincies		APB's	
	In miljoen EUR	In EUR/inw.	In miljoen EUR	In EUR/inw.
EXPLOITATIEBUDGET	58,6	9	3,0	0,5
Exploitatie-uitgaven ⁽¹⁾	711,3	108	43,8	6,6
Exploitatie-ontvangsten ⁽¹⁾	769,9	117	46,8	7,1
INVESTERINGSBUDGET	-153,5	-23	-7,8	-1,2
Investeringsuitgaven	231,9	35	8,7	1,3
Investeringsontvangsten	78,5	12	0,9	0,1
SALDO EXPLOITATIE EN INVESTERINGEN	-94,9	-14	-4,8	-0,7
FINANCIERING	-12,1	-2	-0,1	0,0
Financieringsuitgaven	77,8	12	8,9	1,4
Financieringsontvangsten	65,7	10	8,9	1,3
BUDGETTAIR RESULTAAT VAN HET BOEKJAAR	-107,0	-16	-4,9	-0,7
Gecumuleerd resultaat vorig boekjaar	348,9	53	51,0	7,7
GECUMULEERD BUDGETTAIR RESULTAAT	241,9	37	46,1	7,0
Onbeschikbare gelden	0,0	0	0,0	0,0
BESCHIKBAAR BUDGETTAIR RESULTAAT	241,9	37	46,1	7,0

(1) Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (20 EUR/inw.) voor provincies en APB's (8,5 EUR/inw.)

Samenstelling liquiditeitenbudget provincies en APB's – 2020 (in EUR/inw.)





Conclusie

Met deze Belfius-analyse hopen we u een algemeen inzicht te bieden in de financiële cijfers van gemeenten en provincies. De cijfers geven de evolutie weer van 2020 t.o.v. 2019 en de trends in de meerjarenplannen. Bij elk onderdeel van de financiën – zowel de exploitatie-ontvangsten en -uitgaven, de investeringen, het budgettair evenwicht als het liquiditeitsbudget – gaven we aan waar de Covid-19-crisis invloed zal hebben op deze budgetten.

Aan de ene kant namen vele gemeenten extra maatregelen om hun lokale ondernemers en inwoners te helpen. Ze ondersteunden hun ondernemers, met o.a. bedrijfspremies en door het uitstellen of vrijstellen van bepaalde belastingen. Ze ondersteunden ook hun burgers met allerlei initiatieven. Zo hielpen ze sport- en cultuurverenigingen en deelden ze mondmaskers en lokale waardebonnen uit. Ze bewaakten de openbare orde via politiecontroles, zetten triagecentra op en stelden extra openbare ruimtes beschikbaar voor kwetsbare groepen.

Aan de andere kant heeft de crisis een “automatische impact” op de meerjarenplannen door de economische weerslag. Door minder bedrijven en minder inkomens uit arbeid zal de belastingbasis voor zowel de opcentiemen op de onroerende voorheffing als de aanvullende personenbelasting wellicht verkleinen. Ook de lokale belastingen staan onder invloed van de gezondheidscrisis, wegens het sluiten van of niet doorgaan van kermissen, markten en andere evenementen.

De eindfactuur van de impact van Covid-19 op de cijfers van 2020 en op de meerjarenplannen is moeilijk te voorspellen, maar deze analyse wijst nog maar eens op het belang van de gemeenten als ultieme bewaker van lokale bedrijven en inwoners in moeilijkere tijden. De financiële buffer is er. Blijkbaar volstaat die om de impact op te vangen. Want de investeringsplannen van de lokale overheid zijn belangrijk voor de nodige toekomstige economische relance.



Bijlage

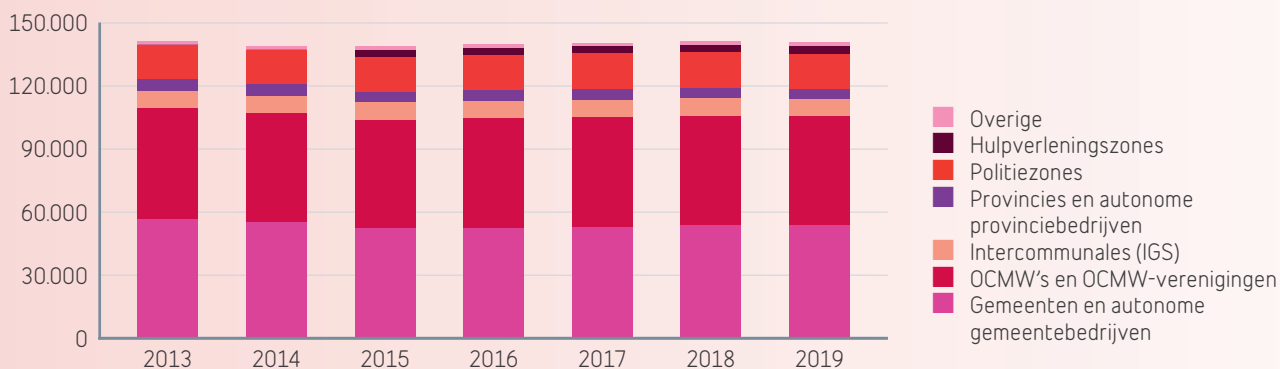
Evolutie personeelsaantal bij lokale besturen

Het aantal personeelsleden bij de Vlaamse lokale besturen is eind 2019 lichtjes gedaald volgens de RSZ-statistieken. Ze tellen 507 voltijdse equivalenten (vte) of 0,4% minder dan het jaar ervoor tot 140.623 vte.

Het was historisch ongezien dat bij de start van het vorige meerjarenplan in 2014 het aantal personeelsleden voor het eerst afnam, met 2.556 vte's of 1,8%. Na 2015 groeide het personeelsaantal echter stelselmatig opnieuw aan, maar in 2019 lijkt dit te stabiliseren onder het oude niveau van 2013.

Een beweging die al een aantal jaren aan de gang is, zet zich ook verder door in 2019: er zijn steeds meer niet-vastbenoemden (contractuele ambtenaren) (+1.305 vte's), terwijl het aantal vastbenoemden verder terugloopt (-1.812 vte's). Daardoor neemt hun aandeel verder af tot 38% eind 2019, wat de situatie voor de financiering van het pensioenstelsel voor het vastbenoemd personeel verder verscherpt.

Evolutie personeelsaantal (in vte)



Verhouding vastbenoemden en niet-vastbenoemden (in vte)

